الإسلام
والإدارة والإقتصاد

للدكتور
القطب محمد القطب طبلية
أستاذ ورئيس
قسم القانون العام والسياسة الشرعية
بجامعة أم درمان الإسلامية
(سابقاً)
عضو المجلس الأعلى للشئون الإسلامية

الإسلام
والإدارة والاقتصاد

للدكتور
القطب محمد القطب طبلية
أستاذ ورئيس
قسم القانون العام والسياسة الشرعية
بجامعة أم درمان الإسلامية
(سابقاً)
عضو المجلس الأعلى للشئون الإسلامية

هذا الكتاب (فى واقعه) عبارة عن دراسات فى الإدارة والاقتصاد . وقد أسميته أول الأمر «نظام الإدارة فى الإسلام» لأن هذه التسمية كانت هى الموجودة فى برامج جامعة أم درمان الإسلامية عند طبعه .

اهداءات ٢٠٠١

الدكتور/ القطب محمد طبلية

القاهرة

افتتـــــاح

« الحمد لله ، وسلام على عباده الذين اصطفى »
(الآية — ٥٩ — النمل)

« ان الله مع الذين اتقوا والذين هم محسنون »
(الآية — ١٢٨ — النحل)

الإهداء

الى روح ابى

و الى روح امى

و الى روح وحيدى ، وحبيب عمرى ، الشهيد محمد قطب

أهدى هذا الكتاب مع الدعاء الى الله أن يشملهم برحمته ، وأن ينزلهم فسيح جنته .

المؤلف

مقـــدمة

« يرجو مؤلف هذا الكتاب ، أن يهيىء الله له الأسباب ، فيخرج « وسيطا » فى النظم الاسلامية » مع المقارنة بالنظم المعاصرة • »

بهذه العبارة بدأت مقدمة كتابى « الاسلام وحقوق الانسان » الذى ظهر منذ عامين تقريبا(١) •

ولم تمض سوى أسابيع قليلة على كتابة هذه المقدمة حتى عدت الى جامعة أم درمان الاسلامية ، التى عهدت الى تدريس مادة«نظام الادارة فى الاسلام » بها •

الحمد لله الذى حقق الرجاء ، وهيأ الفرصة ، لكتابة هذه الحلقة فى سلسلة « الوسيط » ، الذى أسأل الله أن يتم على النعمة ، ويمدنى بعون منه حتى أنجزه على الوجه الذى يرضيه •

ولمـــا كان واضع المـــادة (أو واضعوها) لم يحددوا المقصود منها ، ولم يبينوا الموضوعات التى تندرج تحتها ، ولمـــا كانت المـــادة جديدة بالجامعة ، ولم يسبق ـــ فيما أعلم ـــ تدريسها فيها ، فقـــد منحنى ذلك الحرية فى كتابتها على النحو الذى تصورته لها ، معتمداً ـــ دائما ـــ وملتزما بالشريعة الغراء ، ومتأثرا ـــ بلا جـــدال ـــ بمـــادة تخصصى (القانون الادارى) ، ومتذكرا ـــ طول الـــوقت ـــ متاعب الانسان وآماله ، والقضايا التى ترهق ذهنه ، وتشغل باله •

---

(١) ١٩٦٦ : فى حوالى سبعماية صفحة والناشر : دار الفكرالعربى

وبسبب عدم تحديد المقصود من المادة ، ومضمونها ، فانى قد تساءلت فى البند السابع من الكتاب عما عسى يعنيه واضعها منها ٠وانى أزيدهنا أن أضافة « الادارة فى الاسلام » الى كلمة ، أو مصطلح « نظام » يرجح « المفهوم الفقهى » ويغلبه فى خطة دراستها ٠

ولقد اتبعت فى تدريس المادة وكتابتها طريقة المقارنة بالنظم المعاصره ٠

وأما عن تقسيمات الكتاب وموضوعاته ، فهى ـ جميعا ـ مبينة بالفهرس الموضوعى المثبت فى آخره ٠

وانى أعلم ـ وأنا أقدم الكتاب للطبع ـ أن هناك موضوعات هامة تتصل بنظام الادارة فى الاسلام مثل « الحسبة » و « ديوان المظالم » ، ومثل مانسميه فى النظام الفرنسى « امتيازات الادارة أو وسائلها »(١) ٠٠٠ أنى أعلم هذا ، وأعلم كثيرا غيره ، وأنى أسأل الله أن يوفقنى الى العودة اليه ، والتأليف فيه ، فى المستقبل القريب باذن الله ٠

ولا يفوتنى ـ وأنا أكتب هذه الكلمات فى التعريف بهذا الكتاب ـ أن أشير الى مسألتين : ـ

أما أولاهما : ـ فهى : أن العلم ملك للجميع ٠ والعطاء والأخذ والتفاعل بين الثقافات والبيئات أمر ملاحظ ومقرر ٠ والعلوم الانسانية (ومنها العلوم القانونية) وان كان بينها ـ مهما اختلف البيئات والحضارات ـ أقدار مشتركة ، الا أنها ـ وهى مرآة وصدى لبيئاتها وحضارات شعوبها ـ يجب ألا تنسلخ عن هذه البيئات

(١) انظر على سبيل المثال ـ ص ١٦٥ و ٣٥١ و ٣٥٦

والحضارات ، والا فقدت « شخصيتها » وفقــدت ــ الى ذلك ــ صلاحيتها وفرص نجاحها • واذا كان من الخطأ الانغلاق دون تجارب الغير ، فان من الخطــأ ــ كذلك ــ الانســلاخ عن تراثنا وقيمنا ، والارتماء بين أحضان غيرنا(١) •

لقد اتسعت الفتوح ، وكثر المال ، فى عهد عمر ، فرأى عمر ، ورأى المسلمون معه ، انشاء الديوان (أو اعادة(٢) انشائه على نحو جديد)وفى هذا الانشاء (أو أعادة الانشاء) نقل المسلمون عن غيرهم • لكنهم بلاريب ــ قد التزموا فيما صنعوا بقواعد دينهم ، كما صبغوا ما نقلوا بصبغتهم •

ثانيا : الدين الاسلامى دين اليسر (٣) ، وما جعل الله علينا في الدين حرج(٤) • وعلى أهل الفقه والرأى ــ ألا يضيقوا ــ في حدود الشريعــة ــ على الناس ، فيضطروهم الى النقــل عن الغير على(٥) غير هدى •

وفى أكثر من مناسبة فى هذا الكتاب تصادفنا مسألة (اليسر أو التضييق) هذه • وأكتفى هنا بهذا(٦) المثال : لقد قسم النبى صلى الله عليه وســلم أرض خيبر على الغانمين ووقف نصــفها الآخــر لنوائبه • وقد وقف عمر الأرض كلها « مع علمه بفعل النبى صلى الله عليه وسلم ، فدل على أن فعله ذلك لم يكن متعينا » • لقد قسم النبى صلى

---

(١) انظر وقارن بالاستاذ أنور الجنــدى ، « الشريعة الاســلامية » مجلة الوعى الاسلامى ، عدد جمادى الآخرة ١٣٩٧ ص ٤٣ وما بعدها ،
(٢) انظر الباب الثانى من هذا الكتاب ــ بند ١٠ ومابعده .
(٣) انظر الاية ١٨٥ البقرة (٤) أنظر الاية ٦٨ الحج
(٥) انظر بنــد ١٠٦ ومابعده (٦) انظر بند ١٩١

الله عليه وسلم خيبر فى بدء الاسلام وشدة الحاجة • فكانت المصلحة فيه ، وقد تعينت المصلحة فيما بعد ذلك فى وقف الأرض ، فكـان ذلك هو الواجب(٧) » •

فالتصرف يجب أن يكون وفقا للمصلحة ، علما بأن ما قـد تكون فيـه المصلحة فى وقت ، قد تكون المصلحة فى غيره فى وقت آخر ، أو فى مكان آخـر •

وبعد : فهذه الدراسة ريادة أولى على طريق صعب وعر ، لم يطرق ــ فيما أعلم ــ من قبل • فاذا أتيح لى ــ أو لغيرى ــ العودة اليه ، فستكون الدراسة أوفى واشمل ، وسيكون العود أحمد •

وما توفيقى الا بالله ، وذلك الفضل من الله ،

المؤلف

المعادى : ليلة ٢٧ من رمضان المعظم سنة ١٣٩٨ هـ
٣٠ من أغسطس ١٩٧٨ م

---

(٧) المغنى لابن قدامة جـ٢ ص ٥٩٨

الباب الأول

« مدخل للدراسة »

١ ـ يميز البعض(١) المجتمعات الفطرية (أو البدائية) عن المجتمعات المتمدنة بانها (أى المجتمعات الفطرية) لا تعرف الكتابة ولا تعرف الادخار ، أولا تكاد تعرفهما • انهما تعيش « فى أول مراحلها » على جمع الجذور ، أو قطف الثمار ، أو صيد الحيوان ، أو نحو ذلك • وانها تستهلك هذا كله أولا بأول ، وربما وجبة وجبة • والمجتمعات الفطرية ليست من درجة واحدة ، كما أنها لا تنتقل من درجة الى درجة ، أو من مرحلة الى مرحلة الا بالتدرج وشيئا فشيئا : فمع التكاثر البشرى ومع ضرورة اشباع حاجات البطن بالذات ، بدأ الانسان يستأنس النبات بالزراعة البسيطة ، ويستأنس بعض أنواع الحيوان بالرعى • ومع الزراعة ، ومع الرعى ، ومع الحرص على مزيد من مصادر الرزق، وعلى تأمين حياته ، وحياة ذويه ، لليوم والغد ، بدأ الانسان يعرف « الادخار » ويعرف كذلك « الهموم » •

٢ ـ وهكذا انتقل الانسان ، وبالتدرج ، من المجتمع الفطرى (أو الفطرى جدا نسبيا) الى المجتمع الفطرى نوعا (أو المجتمع التقليدى)(٢) • ومن دراسة هذه المجتمعات التقليدية يتبين أن الاعتماد

---

(١) انظر : القطب محمد القطب طبلية : الاسلام وحقوق الانسان دراسة مقارنة ، ١٩٧٦ ص ٥٦٧ .

(٢) اى من مجتمع الفصيلة القليلة العدد الى مجتمع العشيرة أو القبيلة الاكبر نسبيا ، ومن مجتمع الجمع والالتقاط والصيد الى مجتمع الرعى والزراعة البدائية .

على السجلات المكتوبة والوثائق – كأداة للادارة – لم تكن معروفة ، أو ليست معروفة – الا فى النادر • فى هذه المجتمعات ، كان الأساس – وما زال – هو الاستناد الى الرواية وما تعيه الذكرة •• وشيئا فشيئا أخذت « الادارة العامة » شكلها الحديث بالتدوين فى السجلات تجنبا للنسيان من جهة ، ولحترازا من خيانة بعض الحكام والعمال من جهة أخرى • ولما اتسعت رقعة الدولة ومساحتها ، وكثر رعاياهـا وتشعبت شـئونها ، وأخـذ التعقيد والتركيب يسريان فى أمورها ، صار من العسير أن ينهض رجل واحد بمسئولياتها • ولم يكن بد من أن يعهد الحـاكم ببعض سلطاته الى مساعديه ، فنشأ عن ذلك ما يسـمى بالبيروقراطية(٣) (الديوانيـة) • وقد نشـأ عن (الديوانية) وتوزيع السلطة على هـذا النحو أن قام ذلك التنظيم المعروف والقسم الى وحـدات ومصالح على أسـاس التقسيمات الوظيفية وتفويض السلطات • ومن المحقق أن البيروقراطيـة (فى شكلها الأول على الأقـل) كانت تعنى القيام على خـدمة الطبقـة الحاكمة • ولمـا بدأ التحول العظيم من الحكم الفردى الى الحـكم الديمقراطى أثر ذلك بدوره على تحول البيروقراطية بمعناها السابق (خدمة الطبقة الحاكمة) الى نظـام الخدمة العامة(٤) (أو الادارة العامة من أجل الشعب) •

٣ – وفى البدء يجب التمييز بين هـذه المصطلحات وتحديد المقصود منها •

---

(٣) كلمة بيروقراطية مقتبسـة من كلمة « مكتب » Bureau ، وهى تدل على أن شاغل المكتب (أو الديوان) فى النظام البيروقراطى يرمز بحكم مركزه الى السلطة .

(٤) انظر للمؤلف « الخدمة المدنية فى القانون السودانى والمقارن » ١٩٦٩ ص ٣ وما بعدها والمراجع المشار اليها فيه .

(أ) **الادارة** : هى تنفيذ الأعمال(٥) بواسطة آخرين • وذلك عن طريق تخطيط ، وتنظيم وتوجيه وترشيد ، ورقابة للأداء والجهد المبذول •

(ب) **والأعمال** : اما أعمال خاصة ، واما أعمال عامه • أما الأعمال الخاصة فهى التى تتعلق بتنفيذ مشروعات مملوكة لفرد أو مجموعة من الأفراد (فى شكل شركة خاصة مثلا) • ويسمى العلم المتعلق بدراسة هذه الأعمال الخاصة (أو المشروعات الخاصة)• علم « ادارة الأعمال » • انها « ادارة » ، ولكنها « ادارة خاصة » • أما الأعمال العامة فهى التى تتعلق بتنفيذ السياسة العامة للدولة أو (الأشخاص المعنوية العامة الأخرى) • وهى بهذا تشمل الأعمال الحكومية بمختلف أنواعها • (سواء ما كان منها تعليميا أو دفاعيا أو صحيا أو اقتصاديا أو ماليا(٦) •• الى آخره) • انها هى الأخرى « ادارة » ولكنها « ادارة عامة » لتعلقها بأعمال(٧) عامة •

(جـ) من هذا التمييز بين ادارة الأعمال والادارة العامة وجدت فروق بينهما : ويرى البعض أن هذه الفروق جوهرية ، ويرى البعض

---

(٥) انظر : الادارة العامة ، للدكتور سيد محمود الهوارى ، الطبعة الثانية ، ص ١٢ •

(٦) انظر : الدكتور الهوارى ، نفسه ص ١٢ ، والدكتور سليمان محمد الطماوى ، مبادىء علم الادارة العامة ، الطبعة الثالثة ، ص ٢١•

(٧) وانظر وقارن : الدكتور الطماوى ، نفسه ، ص ٤٢ : فى أوجه الاتفاق والاختلاف بين ادارة الاعمال Management والادارة العامة Public administration

وانظر أيضا عبد السميع سالم الهوارى لغة الادارة العامة فى مصر فى القرن التاسع عشر ، ١٩٦٣ ص ١٣ وما بعدها .

الآخر ، أنها ليست الا فروقا فى المجــال ، لكن المبادىء الأساســية واحــدة(٨) •

(د) وتجب التفرقــة بين « الادارة العامة » بالمفهوم السابق وبين « السياسة »(٩) فالسياســة تعنى فلسفة الحــكم ، وخطوطه العريضة ، وأهدافــه العليا ، اما « الادارة العامة » فتعنى التطبيق العملى والتفصيلى واليومى لهــذا كله(١٠) • وواضــح مما تقــدم الخلاف بين المصطلحين ، وواضح ــ كذلك ــ منه الارتباط الوثيق بينهما • ان تأثر « الادارة العامــة » ــ فى دولة معينــة وفى زمن

---

٨) انظر فى هذه الفروق ومناقشتها ، الدكتور الطماوى ، نفسه ص ٤٢ وما بعدها ، والدكتور الهوراى ، نفسه ص ١٤ ومابعدها .

(٩) Politics انظر : د. الهوارى ، نفسه ص ١٣ وانظر ــ كذلك ــ فى هذه التفرقة الدكتور ــ ثروت بدوى : مبادىء القــانون الادارى ١٩٦٦ ص ٢١ وما بعدها .

(١٠) فى التفرقة بين «الحكومة» و « الادارة » يقول موريس هوريو

« La fonction administrative consiste » essentiellement a faire les affaires courantes du public.

« La fonction gouvernemental consiste à résoudre les affaires exceptionelles qui interessent l'unité politique et à veiller aux grands intérêts nationaux ».

مشار اليه فى كتاب مبادىء القانون العام ، تاليف دييوا ريشار وآخرين القاهرة ١٩٣٧ ص ١٧٠ (باللغة الفرنسية). وبعد : فقد عــرفت الدولة الاسلامية ، والفقه الاسلامى ، التفرقة بين وزارة التفــويض ووزارة التنفيذ ، والاولى هى التى يتولاها من يفوض اليه الامام تــدبير الامور برايه ، وامضاءها على اجتهاده ، فعملها ــ أساسا ــ «حكومى» أو سياسى ، أما وزارة التنفيذ فليس لمتوليها الا تنفيــذ مارآه الامام . انه ــ أى وزير التنفيذ ــ مجرد وسيط بين الامام ورعاياه . أن عمله تنفيذى أى ادارى . انه ومعاونوه هم هــؤلاء (الآخــرون)، الذين ينفذون ما وضعته الجهات العليا وامرت به .

انظر : الأحكام السلطانية للما وردى ٢٢ و ٢٥)

معين — بسياسة هـذه الدولة ، وفلسفة نظامهـا مما لايحتـاج الى بيـان(١١) •

(هـ) وكذلك تجب التفرقـة بين « الادارة العامـة والقانون الادارى » • فانه اذا كانت الادارة العامة هى ما ذكرنا ، فان القانون الادارى — بمعناه الواسع — هو القانون الذى يحكم الادارة العامة ، سواء فى تنظيمها أم فى تصرفاتها(١٢) • ان الادارة العامـة تنظيم ونشاط ، تكوين وحركة ، شـكل وعمل ، عضـو ووظيفة • والقانون الادارى هو الذى ينظم ذلك كله ، وهو الذى يحكمه • ويحدد الجزاء على مخالفتـه •

٤ — ما ذكرته — قبل — عن القانون الادارى ، هو تعريفـه بالمعنى الواسع ، أى باعتبـاره قانون الادارة العامة — الذى ينظم أجهزتها ، ويضبط أعمالها • والادارة العامة قديمة قدم (١٣) الدولة ذاتها • ويمكن القول بان البذور الأولى « للديوانية » قد نبتت فى المجتمعات التقليدية ، ثم نمت فى « دولة المدينة » ثم تشعبت فى

---

(١٠) ذهب البعض الى أن الادارة هى السياسـة ، والى انهمـا توأمان لايمكن فصلهما • (مشار اليه فى كتاب « لغة الادارة العـامة فى مصر فى القرن التاسع عشر لعبد السميع سالم الهوارى ، ١٩٦٣ ص ١٤

(١٢) انظر للمؤلف : دروس فى القانون الادارى (١٩٦٨/١٩٦٩) ص ٢ و ٣ •

(١٣) هذا عن الادارة العامة فى ذاتها وما هيتها ، أما عن الادارة العامة .. « كعلم وفن » فهى حـديثة النشـأة اذ لم تبـدأ الكتـابة فيها ، بهذا الوصف ، وبصـورة منظمة الا منـذ حوالى عام ١٩٠٠ (د. الطماوى ، نفسه ص ٥٠ وص ٢٧ وما بعدها ود.الهـوارى ص ٣٦ وما بعدها •

الامبراطوريات القديمة ، وفى الدولة الحديثة . ويمكن القول كذلك بأن القانون الادارى ، باعتبارة قانون الادارة العامة (أو الديوانية) قديم هو الآخر بقدم هـذه الادارة . لكن الى جانب هـذا المفهوم الواسع للقانون الادارى ، يوجد مفهوم آخر خاص له ، أقصـد به مفهومه فى النظـام الفرنسى . ففى فرنسا ، والبلاد التى أخـذت عنها ، ومنهـا مصر ، يوجد قانون ادارى له استقلاله وقواعده(١٤) الأصيلة الخاصة به ، كما توجد محاكم ادارية تطبق هذا القانون على المنازعات التى تـكون الادارة طرفـا فيهـا ، وتـكون ــ فى ذات الوقت ــ ذات طبيعة ادارية(١٥) .

---

(١٤) هذه القواعد قد توجد فى القوانين الادارية ، كما قد توجد فى القوانين الاخرى كالقانون المدنى مثلا . ومن أمثلة ذلك القواعد الخاصة بالأموال العامة التى وردت فى المـادتين ٨٧ و ٨٨ من القـانون المـدنى المصرى ، وتلك التى تتعلق بالشخصية الاعتبارية (المـادتين ٥٢ و ٥٣ من نفس القانون) ، وأحكام الالتزام (المـواد من ٦٦٨ الى ٦٧٣) ــ غير أن أهم قواعد هذا القانون من صنع مجلس الدولة الفرنسى .

(١٥) بمعنى مقارب ، وتحت عنوان « الادارة والقانون الادارى » يقول بعض المؤلفين : « فى كل أقطار الدنيا توجد «ادارة» أى مرافق عامـة عـديدة ، تعمـل بوسـائلها وموظفيهـا . ولكننـا حين نتـكلم عن « قانـون ادارى » فنحـن نعنى شـيئا آخـر مختلفـا ، انـا نعنى بـذلك تلك الـروابط القـانونية بين الادارة والأفـراد ، ولكنه ليس ضروريا أن يكون القانون المطبق فى كل البـلاد والحـالات والظـروف قانـونا واحـدا : ذلك انـه يمـكن أن يكـون هـذا القـانون المطبـق على هـذه الـروابط بين الادارة (فى ادارتهـا للمـرافق العـامة) وبين الأفـراد المنتفعين بهـذه المـرافق ــ أو المتعاملين مع الادارة بصفة عامة ــ القانون العادى Le Droit Ordinaire أى نفس القانون الذى يحكم العلاقات والروابط بين بعض الافراد وبعض . وهذا هو الوضع فى بلاد مثـل انجلتـرا أما فى فرنسا فالامر مختلف ، حيث يوجد «قانون ادارى» ذو سـمات خاصة تختلف به من القانون العادى . وبعبارة أخرى فان القواعـد

وتعرف هـذه البلاد بانها بلاد القانون(١٦) المزدوج والقضاء المزدوج(١٧) •

القانونية المطبقة على العلاقات بين الدولة والافراد فى فرنسا (وكذلك فى البلاد التى تأخذ بنظامها) ليست قواعد القانون المدنى **Code Civil** وفضلا عن ذلك فانه توجد محاكم خاصة تفسر هـذا القانون الادارى وتطبقه . وعلى هـذا النحو ، فانه يقال أحيانا أن البلاد التى تأخذ بالنمط الفرنسى ، بلاد ذات نظام ادارى **regime administratif** اما البلاد التى تتبع النمط الانجليزى ، فليس لها «نظام ادارى» ومع ذلك فاننا نضيف الى ماتقدم ، أن هناك بلادا أخرى تأخذ بطرف من النمط الفرنسى ، وبشىء من النمط الانجليزى .

(عن : مبادىء القانون العام ، لديبوا ريشار وآخرين ، نفسه ص ٧٠ و ٧١

(١٦) وتعرف البلاد الاخرى التى لاتعرف الا قضاء واحدا ، وقانونا واحدا يطبق على المنازعات جميعها (الادارية والفردية على السواء) بأنها البلاد ذات القانون الموحد والقضاء الموحد .

(١٧) أنظر مع ذلك وقارن : الدكتور يحى الجمل ، بعض ملامح تطور القانون الادارى فى انجلترا خلال القرن العشرين — مجلة العلوم الادارية ، ابريل ١٩٧٠ ص ١٠٩ ، وفيه اشارة الى انه الى جانب الاتجاه القائل بأن القانون الادارى بالمعنى الفنى لايوجد الا بتوفر ركنين : قانون مستقل بقواعده عن القواعد العامة للقانون المدنى ، ومحاكم ادارية وهى محاكم قائمة بذاتها (ومستقلة عن المحاكم العادية — الى جانب هذا الاتجاه يوجد اتجاه آخر يقول بأنه « لايمكن اعتبار القانون الادارى منعدما فى دولة لمجرد خضوع الادارة فيها للقضاء العادى » « وانما يكون ذلك محققا حين تخضع الادارة للقانون الذى يخضع له الأفراد ، وتعامل عين معاملتهم ، فحينئذ لايكون هناك قانون ادارى بالمعنى الفنى المعروف » اى أن هذا الاتجاه يكتفى بقانون مستقل بقواعده عن قواعد القانون المدنى للقول بوجود قانون ادارى وان كانت الجهة التى تطبق هذا القانون هى جهة القضاء العادى .

(انظر أيضا : الدكتور سليمان الطماوى ، مبادىء القانون الادارى ١٩٦٦ ص ١٩) .

وهذا القضاء — فى نظره وفصله فى المنازعات الادارية المطروحة عليـه — غير ملزم بتطبيق القواعد المدنيـة — وانمـا له الحريـة والاستقلال — فى حـالة عدم وجود نص قانونى ادارى — فى أن يبتدع الحلول القانونية المناسبة ، موفقا بين حقوق الأفراد وحرياتهم من جهة ، وصـالح الادارة — فى قيامها على المرافق العامـة — من جهة أخرى • وفى النظام الفرنسى (الذى تأخذ به كما سبق القول بلاد كثيرة منها مصر) نجد للادارة وسائل أو امتيازات ليست للأفراد • ولم تتقرر هـذه الامتيازات للادارة الا لأنها تمثل الصـالح العام وترعاه • ومن أمثلة هـذه الامتيازات : حق الادارة فى اصـدار قرارات ادارية ملزمة بارادتهـا المنفردة • وحقهـا فى نزع الملكيـة والاسـتيلاء جبرا على أموال الأفراد للمنفعـة العامـة ••• الى آخـره •• واذا كان بعض الدول (كانجلترا والولايـات المتحـدة الأمريكيـة والبلاد الآخـذة عنهما) — ما زالت تعتمد — الى حد كبير — على قواعد القانون الخاص فى تنظيم النشاط العام والشئون العامة ، فان كثيرا من الدول تتجه الى قواعد القانون العام واستخدام ما يسمى بامتيازات الادارة لتسيير المرافق العامة بانتظام واستمرار• وقد ظهر هذا الاتجاه — بصفة خاصـة — فى الحقب الأخيرة حيث أخذت الدول (حتى فى النظـام الرأسمالى) تتجه الى التدخل فى كثير من ضروب النشاط التى كانت فيما مضى من ممارسـات الأفراد وحـدهم فى العـادة • وهـذا التدخـل من جـانب هـذه الدول جاء — بدوره — نتيجة تطور فى الوعى الجماعى والديمقراطى وحق

---

(١٨) فقاضى المواد التجارية — مثلا ملزم بالرجـوع الى نصـوص القانون المدنى لتطبيقها على النزاع التجارى المرفوع اليه ، اذا لم يجد نصا فى القانون التجارى ، اذ أن قواعد القانون المدنى تعتبر « القانون العام » بالنسبة اليه ، أما القاضى الادارى فغير ملزم بذلك .

الشعوب والجماهير على الحكومات فى تدبير كثير من شئونها ، واشباع العديد من حاجاتها •

٥ ــ وكان من نتائج تدخل الدول (وخاصة فى النظم الاشتراكية) فى كثير من الشئون (حتى ما كان منها تجاريا أو اقتصاديا)(١٩) بقصد تلبية رغبات الجماهير وحمايتها من الاحتكار والاستغلال ــ كان من نتائج ذلك الزيادة المطردة فى قواعد القانون الادارى ونظرياته أولا ، والتأكيد على أهمية هذا القانون ثانيا •

٦ ــ وللقانون الادارى (بالمعنى الخاص) خصائص كثيرة منها أنه قانون(٢٠) قضائى وأنه غير مقنن ، أى أنه لا تضم قواعده ونصوصه مجموعة خاصة ، كما هى الحال فى القانون المدنى أو الجنائى مثلا • وعدم تقنين القانون الادارى ــ على هذا النحو ــ أمر يناسب طبيعته ، فهو قانون متطور(٢١) متغير ، وخاصة فى الأزمنة الحديثة• وقانون هذا شأنه يستعصى على التقنين فى العادة •

---

(١٩) انظر ــ على سبيل المثال ــ المادة = ١١ ــ ف ــ ٧ ــ من قانون الحكم الشعبى المحلى لسنة ١٩٧١ (بجمهورية السودان الديمقراطية) .

(٢٠) فهم الفرنسيون مبدأ فصل السلطات فهما خاصا يختلف عن فهم الانجليز (وبلاد أخرى) له . ونتيجة لهذا الفهم ولاسباب تاريخية خاصة بهم منعوا (أى الفرنسيون) القضاء من النظر فى المنازعات التى تكون الادارة طرفا فيها ، وجعلوا هذا الاختصاص للاداريين أنفسهم . ونشأ عندهم ــ لهذا السبب ــ ماعرف (بنظرية الوزير أو المدير القاضى) : أنه وزير أو مدير ، عمله الاساسى الادارة ، لكنه حين يجلس للفصل فى المنازعات الادارية ، يأخذ صفة القضاء . وفى ظل هذه النظرية صارت الادارة خصما وحكما . وضج الناس ، فأنشىء مجلس الدولة الذى يرجع اليه الفضل فى انشاء قواعد القانون الادارى أو أهم قواعده ، وذلك بقضائه المستنير المستقيم الشجاع المتحرر . ولهذا عرف قانونهم الادارى بأنه قانون قضائى .

(٢١) خذ مثلا « قوانين الخدمة العامة ، وقوانين الحكم المحلى »

٧ ــ المادة موضوع هذه الدروس هى مادة : « نظام الادارة(٢٢) فى الاسلام » . والنظـام ــ لغـة ــ ما نظمت فيه الشىء من خيط وغيره . والنظام ــ أيضا ــ الطريق والعادة . ونظام كل أمر ملاكه وقوامه . ويقال : ليس لأمرهم نظام أى ليس لأمرهم هدى ولا متعلق ولا استقامة . فالكلمة ــ فى رأيي وكما هو واضح ــ تعنى الطريق الذى يحدد السير ويضبطه ، كما تعنى المنار الذى يجب أن يتحراه السلوك ويستهدفه . أن النظـام ــ فى معنـاه الأول (وهو الخيط) ينظم حبات العقد ، ويوفر لها الاتساق ، ويمنعها من الانفراط ، وهو فى معناه الثانى (معنى الملاك والقوام) يعنى ــ فيما يبدو ــ (أو يمكن أن يعنى) ــ الأسـاس الذى يجب أن تصـدر عنه « قرارات(٢٣)

= فان المشرع ــ فى كثير من البـلاد ــ يتدخل بتعـديلها ، أو تغييرها باستمرار وفى أوقات متقاربة .

(٢٢) هذا هو اسم المـادة فى مناهج جامعة أم درمان الاسلامية .

(٢٣) انظر ــ فى هذا المعنى ــ القطب محمد طبليـه ــ العمـل القضائى فى القانون المقارن ــ ١٩٦٤ ــ ص ٢٨ ومابعـدها بعنـوان « مدرسة فيينا » وفيه نرى أن القوانين «Les lois» ، بل والدساتير ذاتها ــ ليست الا قواعد تنفيذ .. وهذا النظر يتفـق مع الشريعـة الاسلامية حيث نجد « التشريعات الاجتهادية » ليست الا تنفيذا للمبادىء العامة فى القرآن والسنة .

وانظر ــ كذلك ــ وقارن ، بالدكتور محمد عبد الله العربى ، « فى الاقتصاد الاسلامى وسياسة الحكم فى الاسلام » ــ جا ــ مطبعة الشرق العربى ، طبعة أولى ص١ حيث يقول : اذا قلنا نظاما أو نظمـا فانمـا نقصد مجموعة من الاحكام اصطلح شعب على انها واجبة الاحتـرام وواجبة التنفيذ ، لتنظيم الحياة فى مجتمع هذا الشعب ، فاذا كانت هـذه الاحكام من وضع البشر فالنظام وضعى ، واذا كانت ــ فى كلياتها ــ من وحى الله ، فهى نظام الهى .

التنفيذ بالذات » ، أو هو « الاطـار » الذى يجب ألا تخـرج عنه هـذه القرارات • ومما يتفق وهـذا المعنى تسمية الدستور بأنـه « القانون النظامى » أو « النظام الأساسى » أى « قانون القوانين »• وكلمـة « نظام » (فى المـادة موضـوع الدراسة) مضـافة الى « الادارة » • وقد سبق لنا العلم أن « الادارة » ضربان : خاصـة وعامة ، كما علمنا أن « القانون الادارى » هو قانون الادارة العامة « الذى يحكمها سواء فى تنظيمها ، واقامة أجهزتها وهياكلها ، أم فى نشاطها وحكم تصرفات رجالها • وقد نتساءل : ما الذى يعنيه واضع عنوان المـادة : أهو يعنى الادارة عمـوما ؟• أم يعنى « الادارة العامة » وحدها ، ويعنيها مطلقة كفن وعلم ؟ • أم يعنيها كذلك ، ويعنيها ــ الى جانب ذلك ــ محكومة بالقانون الادارى ؟ • ثم أى قانون هـذا ؟ أهو القانون الادارى (بالمعنى العـام والواسـع) أم هو القـانون الادارى (بالمعنى الخـاص والضيق) ؟ • ثم ان عنوان المـادة بالكامـل هو « نظـام الادارة فى الاسـلام » ، والاسلام « عقيدة وشريعة » ، « دين ودولة » • والدولة ــ فى الاسلام تساس بالدين • بل انها ما قامت الا من أجله(٢٤) فبالدين

---

(٢٤) انظر ــ على سبيل المثال ــ ص ٣ من مجلة « العربى » الكويتية العدد ٢٣٤ ومما جاء فيه « التقارير التى خـرجت من الصين أخيرا تقول : ان هناك اتجاها واضحا الآن الى انهاء الخصومة مـع الاديان ... ان هذا الاتجاه يمثل خطوة الى الامام ، ويعتبـر صـدى (رد فعل) لتيار ساد فترة فى مجتمعات حاربت الاديان ، ثم اخـذت تتراجع عن خصومتها الشديدة لهـا • وهى الخصـومات التى نبتت بذورها فى أوروبا عندما كانت الكنيسة فى القرون الوسطى تمثل المعوق الأساسى أمام التقدم ، بل كانت الحليف الطبيعى للاقطاع ومختلف قوى قهر الانسان • ذلك كله تغير الآن ، فضلا عن أن التجـربة اثبتت أن

تساس كل الأمور وتدار : نعم كل الأمــور : أمور انفرد ، وأمــور الأسرة ، وأمور المجتمع كله • ومن هــذه الأمور (أمور الادارة) : خاصة كانت أم عامة ، علما كانت أم فنا ، « ادارة عامة » كانت أم « قانونا اداريا » •• الى آخره •

ويجب — بهذه المناسبة — أن نتنبه الى شيئين : — أولهما أن الاسلام فى شئون الادارة والحــكم ، وفى شئون كثيرة غيرهما ، لم يأت الا بكليات ومبادىء عامــة ، أما التطبيقات والتفصيلات فهى متروكة للأجيــال ، يجتهدون فيها بما يتفق و « المصلحة العامة » : هذه المصلحة التى تتغير عادة بتغير الزمان والمكان • وكل الشرط فى هذا الشأن أن يكون هــذا الاجتهاد فى اطــار تلك المبادىء العامــة والكليــات • وأما الشىء الثانى — وهو مبنى على الأول — أن كل اجتهــاد — بالشرط المتقدم — (ولو بالنقــل عن الغير) هو جزء من الشريعة التى تتسع باستمرار لكل ما يصلح شئوننا دنيا وأخرى • لقد كان عمر رضى الله عنه — مبتدعا حين أنشــأ الديوان ، ولقــد أنشــأه نقلا عن بــلاد أخرى ، ربما كانت الفرس ، وربمــا كانت الروم(٢٥) ، وربما كانت الفرس والروم أو غيرهما •

المعركة ضد الأديان معركة خاسرة ، وأن ظمأ الانسان الى ايمان يمــلأ قلبه ، وزاد يغذى روحه ، هذا الظمأ يتزايد مع التقدم التكنولــوجى الهائل السريع • (أنظر أيضا — فيما يتعلق بتحالف الكنيسة معالاقطاع فى أوروبا — الاســلام وحقوق الانســان للمــؤلف ، ١٩٧٦ ص ٢١٧ وما بعدها) •

وأضيف : اننا حين نقول « نظــم اســلامية » — فى الادارة او السياسة أو الاقتصاد أو غير ذلك ، فهذا لايعنى — أساسا — سوىتزويد العقل الانسانى بالروح الربانى : فمع الايمان بالله وباليوم الاخر تســتقيم الحياة وينحسر عنها الشقاء •

(٢٥) انظر — على سبيل المثال — الاحكام السلطانية للماوردى (المتوفى عام ٤٥٠) ١٩٦٦ ص ١٩٩ وما بعدها •

اننا مطالبون بفعل الأصلح ، واننا مطالبون بأن نكون « ثما أقوياء ، واننا مأمورون بطلب العلم ، بأوسع المعنى لمضمون العلم . وليس علينا من قيد فى كل هذه الشئون الا أن نتناولها باسم الله ، وفى الحدود التى حدها الله . اننا مأمورون — مثلا — بالعدل ، فاذا كان القانون الادارى المطبق فى فرنسا (مثلا) هو القانون الذى يحقق العدل ، كأسمى وأشمل ما يكون العدل ، فلننقل الى شريعتنا هذا القانون . ولا أقول : انه ليس علينا فى ذلك بأس ، وانما أقول : اننا اذا لم نفعل — ما دمنا نستطيع — فعلينا البأس ، كل البأس . وعلينا — فى حالة النقل عن الغير — أن نصب هذا الذى ننقله فى قوالبنا ، وان نصبغه بصبغتنا . وليكن واضحا — أننا لا نلجأ الى النقل فى هذا الشأن ونحوه — الا عندما لا نجد فى تراثنا الفقهى ما يغنى عنه .

وأعود الى ما قدمت من تساؤلات وأقول : ان عنوان المادة « نظام الادارة فى الاسلام » . عنوان مرن ، ويتسع — فيما يبدو لى — لكل هذه التساؤلات . انه يتسع للادارة الخاصة(٢٦) (ادارة الأعمال) . ذلك لأن الاسلام يحض على اتخاذ

---

(٢٦) فى هذا المعنى يقول ابن تيمية (٦٦١ — ٧٢٨ هـ) فى كتابه (السياسة الشرعية — طبعة دار الشعب بمصر — ١٩٧١ ص٢٤) « الخلق عباد الله ، والولاة نواب الله على عباده ، وهم وكلاء العباد على نفوسهم : بمنزلة أحد الشريكين مع الاخر . ففيهم معنى الولاية والوكالة . ثم الولى والوكيل متى استناب فى أموره رجلا ، وترك من هو أصلح للتجارة أو العقار منه ، أو باع السلعة بثمن ، وهو يجد من يشتريها بخير من ذلك الثمن ، فقد خان صاحبه ، لاسيما من كان بينه وبين من حاباه مودة أو قرابة ، فان صاحبه يبغضه ويذمه ويرى أنه قد خانه ، وداهن قريبه أو صديقه . وانظر وقارن : محمود حامد الجمل ، الموظف العام ، ١٩٦٩ ص ١١٢٦ وفيه : أن الادارة فى أمريكا تعد على أنها مجموعة من الاعمال ، تحقق الصالح العام ، وهى تشبه المشاريع الخاصة .

كافة الوسائل وأحدثها لانجاح (المشروعات الخاصة)(٢٧) ما دامت غير خبيثة ، أى ليست مما نهى الله عنه ، وما دام صاحبها يعرف حق الرب(٢٨) والعبد فيها . وانه يتسع للادارة العامة كذلك ، ومن باب أولى ، لأن المصلحة العامة يتعلق بها حق المجتمع ، ويبرز فيها حق الله أكثر منه فى المصلحة الخاصـــة . وهو يتســـع للقانون الادارى ــ أيضا ــ (سواء بمعناه العام أو الخاص) لأن كل وسيلة الى العدل هى جزء من العدل الذى أمرنا به .

---

(٢٧) الثروات الخاصة جزء (كبير أو صغير) من الثروة العامة . ولنتصور مثلا « مشروعات خاصة » وفرت للبلاد حاجتهـــا من الحبوب واللحوم أو غيرهما ، فهذا يعنى استغناء البـــلاد عن اســـتيراد هـــذه الضروريات من بلاد اخرى . واثر هذا على ميزان التجارة الخارجيـــة والاقتصاد القومى والاستقلال السياسى معروف ، فلا استقلال سياسى دون استغناء اقتصادى .

(٢٨) المـــال ــ فى الاسلام ــ مال الله ، جعلنا مستخلفين فيـــه . واستعمالنا لهذا المـــال مشروط بما شرطه المـــالك الحقيقى للمـــال ، وهو الله . ومن هذه الشروط عدم كنز المـــال ، وانما اطلاقه للاستثمار الحلال ، والكسب المشروع . ومن المقرر انه ليس للمسلم من ماله ـــ مهما كثر ـــ الا ما يكفيه واهله بالمعروف .

انظر فى ذلك : الاسلام وحقوق الانسان نفسه ص ٤٤٦ و ٤٨٧ و ٦٢٨ و ٦٥٩ وما بعدها ، وانظر العواصم من القواصم لابى بكـــر ابن العربى (٤٦٨ ــ ٥٤٣ هـ) تحقيق محب الدين الخطيب ، طبعـــة رابعة ص ٧٥ ، ومما جاء فيه : « للمسلم ان يكون غنيا بلا تحـــديد ، بشرط أن يكون ذلك من حلة ، وأن يكتفى منه بما يكفيه بالمعـــروف ، محاولا دائما أن يحرر نفسه من العبودية والانقياد للكماليات ، فضـــلا عن توافه الحضارة وسفاسفها . وبعد أن يؤدى زكاة ما يملك يعتبـــر مازاد عن حاجته كالأمانة لله تحت يده ، فيتصرف فيها بما يزيد المسلمين ثروة وقوة ويسرا وعزا وسعادة . فالواجب على المسلم صاحب المال ــ تاجرا كان أم مزارعا أم صاحب مصنع ... أن يلتزم بما تقـــدم ، فان نجاحه ــ اذا اغنى المسلمين عن اعدائهم ــ يعتبر نجاحا لكافة المسلمين والنية فى هذه الامور امرها عظيم .

٨ ــ وفيمـا يلى كلمـة عن بعض الكتب التى تعرضت لمـادة « الادارة فى الاسلام » :

(أ) كتاب « نظام الحكومة(٢٩) النبويـة ، المسمى التراتيب الاداريـة والعمالات والصـناعات والمتاجر والحـالة العلميـة التى كانت على عهد تأسيس المدنية الاسلامية فى المدينة المنورة العلية » . لعبد الحى الكتـانى ــ فى الكتـاب وفرة وافرة من النصـوص عما كان يوجد فى عهده صلى الله عليه وسـلم فى شـئون الادارة وغيرها . والكتاب ــ بلا ريب ــ ثروة فريدة فى موضوعه . ويحتاج الى دراسات خاصة ، واستيعاب متأن .

أشير هنـا الى بعض مما جـاء فى مقدمتـه (ص ٣ و ٥) « بتصرف » قال « كانت الادارة اللازمـة للسياسـتين (الدينيـة والدنيوية » على عهده صـلى الله عليه وسـلم ، صولجانها دائر ، والعمالات بأتم أعمالها الى الترقى والعمـل سـائر ، بحيث يجد المتتبع لما يتعلق بالمراتب الاداريـة من وزارة بأنواعهـا ، وكتابـة بأنواعها ، والرسائل والاقطاعات ، وكتابة العهود ، والصلح والرسل ، والترجمان وكتاب الجيش ، والقضـاة ، وصاحب المظالم ، وفارض المواريث ، وصـاحب العسس فى المدينـة ، والسجان ، والعيون ، والجواسيس ، والمرستان ، والمدارس ، والزوايا ، ونصب الأوصياء ، والمرضات ، والجراحين والصيارفـة ، وصاحب بيت المـال(٣٠) ،

---

(٢٩) هذا هو عنوان الجزء الثانى من الكتاب ، طبعـة الرباط عام ١٣٤٩ هـ ، أما الجزء الأول فبعنوان « التراتيب الادارية ... الى آخره » وهو ــ أيضا ــ مطبوع بالرباط عام ١٣٤٦ هـ . . وكـل من الجزءين فى حوالى خمسمائة صفحة ، عدا مقدمة طويلة بالجـزء الاول بحروف صغيرة وتبلغ ٧٤ صفحة .

(٣٠) انظر مع ذلك ــ الادارة الاسلامية فى عز العرب ، لمحمد كرد على ، طبعة القاهرة ١٩٣٤ ص ١٧ وفيه انه لم يكن للرسول ... بيت

ومتولى خراج الأرض ، وقاسم الأرض ، وصانع المنجنيقات ، والرامى بها ، وصاحب الدبابات وحافر الخنادق ، والصوافين وأنواع المتاجر والصناعات والحرف .. تجد أن مدته عليه السلام مع قصرها لم تخل من أعمال هذه الوظائف وادارة هذه العمالات ، وتجد أنها كانت مسندة الى الأكفاء ، من أصحابه وأعوانه .. » وفى مكان آخر من المقدمة يقول : « .. لا ننكر أن التمدن الاسلامى جرى مجرى النشوء الطبيعى فى كل شىء ، وسار سيرا تدريجيا الى أن وصل الى أوجه فى السمو . فمن لم يتأمل ذلك ولم يحط بالموضع لابد أن يغيب عن علمه ما بلغته الادارات والعمالات والصناعة والتجارة فى تلك العشر سنوات التى قضاها صلى الله عليه وسلم فى المدينة المنورة بعد الهجرة النبوية ، وان الترقى والعمرلن وصل الى أحدث ما يعرف من الوظائف اليوم فى ادارة الكتابة والحساب والقضاء والحرب والصحة ونحو ذلك » . ويشير المؤلف فى ذات المقدمة الى ما وقع من بعض الأعلام من فلتات (ان لم نقل سقطات) وهفوات حتى أن الولى ابن خلدون قال فى مقدمة العبر فى مواضع : ان الملة فى أولها لم يكن فيها علم ولا صناعة لمقتضى أحوال السذاجة والبداوة ... » .

ان الكتاب ضخم ، وفيه نصوص ووقائع كثيرة عن العهد النبوى ، واذا صح القول — بعد مجرد التصفح السريع — فالكتابه مدونه ضخمة للسنة الشريفة فى شئون الادارة والتجارة والصناعة والقضاء والحكم .. الى آخره .

= مال ، وكان يخبأ الاموال فى بيته وبيوت أصحابه ، وفى الغالب أن الغىء يقسم من يومه ، خصوصا اذا كان من الحيوان كالابل والشياه والخيل والبغال ...

(ب) « الادارة الاسلامية فى عز العرب » ، للأستاذ المرحوم محمد كرد على (مطبوع بالقاهرة عام ١٩٣٤) والكتاب يسير على طريقة السرد التاريخى للادارة الاسلامية منذ عهد الرسول عليه السلام الى عهد المكتفى والمقتدر . ومما جاء فيه (ص ٥) « ان الاسلام ابتكر وأبدع فى الحرب والادارة والسياسة ، كما اخترع وأبدع فى العلم والتشريع وأسباب المدنية » .. ثم يضيف « ونكتفى الآن بأن نقول : ان من أهم المعجزات المحمدية بعد القرآن هذه الطبقة العالية من الصحابة الكرام الذين خرجوا من تلك البوتقة الطاهرة ذهبا ابريزا ، وكانوا من أجمل أدوات الابداع فأبانوا فى كل مواقفهم عن عقول مثقفة ، ونفوس شريفة ، وبعد نظر فى ادارة الشعوب والممالك »(٣١) .

(جـ) كتاب « النظم الاسلامية » للدكتور حسن ابراهيم حسن، والدكتور على ابراهيم حسن . والطبعة التى بين يدى هى الطبعة

---

(٣١) انظر ايضا — التراتيب الادارية للكتانى ص ٦ « قال القرافى فى الفروق ص ١٦٧ جـ ٤ : ان اصحاب رسول الله صلى الله عليه وسلم كانوا بحارا فى العلوم على اختلاف أنواعها : من الشرعيات والعقليات والحسابيات والسياسيات والعلوم الباطنة والظاهرة .. مع أنهم لم يدرسوا ورقة ، ولا قرءوا كتابا ولا تفرغوا من الجهاد وقتال الاعداء ، ومع ذلك كانوا على هذه الحالة حتى قال بعض الاصوليين : لو لم يكن لرسول الله معجزة الا أصحابه لكفوه فى اثبات نبوته ...

أقول للمسلمين فى مشارق الارض ومغاربها ، وأقول للشباب والناشئة منهم خاصة : أقول لهم جميعا : تأملوا .. كيف كان الرسول وصحبه عليهم الصلاة والسلام ، حملة للعلم وللسيف معا . انه مادام أهل الباطل يهددون ويعتدون « بالسيف الضال الغاشم » فعلى أهل الحق أن يعدوا لهم ما استطاعوا ، وان يكونوا — بسيوفهم — على حذر دائما . (انظر — أيضا — صفحة ك وما بعدها من مقدمة كتاب « الاسلام وحقوق الانسان » للمؤلف .

الرابعة الصادرة عام ١٩٧٠ بالقاهرة • و الكتاب — (كما هو واضح من العنوان) فى « النظم الاسلامية » عموما ، ومنها النظام الادارى (الباب الثانى من ص ١٦٧ الى ص ٢٣٦) وفيه تكلم المؤلفان عن : الامارة على البلدان(٣٢) ، الدواوين ، الجيش ، البحرية ، البريد) على طريقة السرد التاريخى •

(د) كتاب « النظم الاسلامية » للدكتور صبحى الصالح • صدرت الطبعة الأولى منه ببيروت عام ١٣٨٥ (١٩٦٥) • والباب الثالث منه بعنوان «النظم السياسية والادارية من ص ٢٤٧ — ٣٣٤) والفصل الخامس من هذا الباب عن « التنظيم الادارى » (من ص ٣٠٨ — ٣٣٤) • وهذا الكتاب هو الآخر يتبع طريقة السرد التاريخى •

---

(٣٢) تحت : ١ « الامارة على البلدان » تكلم المؤلفان (فى هذا الباب الثانى عن النظام الادارى) — تكلما عن « نظام الحكم فى عهد الرسول .. » الى آخره . والكلام عن « نظام الحكم » يدخل تحت الكلام عن « النظام السياسى » لا « الادارى » .

واعقب على ذلك بالملاحظتين التالتين :

أولا — حتى الان ، مازال بين السياسة والادارة مجالات مشتركة . وكل ما قيل للتمييز بينهما آراء اجتهادية تقريبية . ويصادفنا كثيرا فى كتب النظم الاسلامية . ان أصحاب هذه الكتب قد كتبوا عن موضوع معين ووضعوه تحت عنوان « النظام السياسى » ووضعه آخرون تحت « النظام الادارى » ، والعكس ..

ثانيا — أن الموضوعات المالية والدستورية والادارية كانت تدرس حتى عهد قريب تحت علم او عنوان واحد ، ولم يستقل بعضها عن بعض الا منذ عهد غير بعيد، كما أن هذه الموضوعات كانت تعرض وتدرس على نحو يختلف كثيرا جدا عما عليه الحال الآن • انظر —على سبيل المثال — نظام القضاء والادارة ، لأحمد قمحة وعبد الفتاح السيد طبعة ثانية ، ١٩٢٣ ، وقارن هذا الكتاب بالكتب التى ظهرت بعده فى « القانون الادارى » .

(هـ) كتاب « الادارة العربية » تأليف : س•أ•ق• حسينى ، وترجمة الدكتور ابراهيم أحمد العدوى • (الحلقة ١٨٦ من سلسلة « الألف كتاب » التى أخرجتها ادارة الثقافة بوزارة التربية والتعلم بمصر •

وقد التزم مؤلف الكتاب ـ كغيره ممن سبق ذكرهم ـ بسرد الواقع التاريخى • وفى المقدمة التى كتبها الأستاذ عبد العزيز عبد الحق لترجمة الكتاب ، قال : « ان الباحث فى موضوع الادارة العربية يستطيع أن يتحقق من نواحيها القانونية اذا كانت لديه دراسة قانونية خاصة لاستكناه روح نظمها ، وهذا لم يتوفر فى مؤلف الكتاب » •

(و) النظم الاسلامية للدكتور ابراهيم أحمد العدوى ، وهو دراسة للمقومات الفكرية والمؤسسات التنفيذية لهذه النظم فى صدر الاسلام والعصر الأموى • والمؤلف أستاذ « تاريخ » والكتاب متابعة للموضوع تاريخيا ووصفيا •

(ز) كتاب « عمر بن الخطاب ، وأصول السياسة والادارة الحديثة » ظهرت الطبعة الأولى منه عام ١٩٦٩ ـ وهو دراسة للسياسة والادارة من خلال سيرة عمر ، مع مقارنة بالأصول الحديثة •

اما عن الكتب القديمة فهى كثيرة(٣٣) •

وفى المقدمة التى كتبها الدكتور حسن ابراهيم حسن وزميله لكتابهما « النظم الاسلامية » السابق ذكره ، نقرأ لهما :

(٣٣) انظر أمثلة لها فى مقدمة كتاب « النظم الاسلامية » للدكتور حسن ابراهيم حسن وزميله ص ٣ وما بعدها .

«... ويعتبر أبو الحسن على الماوردى المتوفى عام ٤٥٠ هـ (١٠٥٨م) فى طليعة المؤلفين الذين كتبوا فى النظم الاسلامية . وكتابه « الأحكام السلطانية » أول ما كتب بالعربية فى هذا الموضوع ، على أن الغموض الذى يحيط بأسلوب الماوردى يرفع من شأن ما كتبه المتأخرون من أمثال ابن طباطبا(٣٤) المعروف بابن الطقطقا الى آخره .

٩ — وخطتنا فى هذه الدراسة — ستكون بتوفيق الله — ، عرض المادة : (مادة نظام الادارة فى الاسلام) على نحو فقهى بقدر الاستطاعة ، وهذا النحو هو الطابع الغالب على كثير من الكتب القديمة فى « الأحكام السلطانية » أو « السياسية الشرعية » أو « الحسبة » الى آخره . ان الموضوعات التى تناولتها هذه الكتب — بصفة عامة — أشبه

---

(٣٤) الحق — فيما أرى — هو العكس . فمقارنة كتاب الماوردى بالكتب الاخرى ، ومنها كتاب « الفخرى فى الاداب السلطانية والدول الاسلامية لابن طباطبا ترفع من شأن كتاب الماوردى ، رغم مابالطبعات المنشورة له من أخطاء لاتحصى .

وفى هذا المعنى يقول أحد المستشرقين : « خير طبعة من هذا الكتاب تقرب من حدود الصحة هى تلك التى نشرها انجر « Enger » فى بون عام ١٨٥٣ ، وكل الطبعات القاهرية التى وقفت عليها مشوهة بكثرة الاخطاء المطبعية والحذف حتى ليتعذر الاعتماد عليها جملة . (تعليق رقم —١— ص ٢١٦) من كتاب « دراسات فى حضارة الاسلام تأليف هاملتون جب — دار العلم للملايين — بيروت ١٩٧٤) (الفصل التاسع بعنوان :نظرية الماوروى فى الخلافة) . وفى أهمية الكتاب يقول المؤلف (نفسه ، ص ١٩٨) : « حاز كتاب الاحكام السلطانية للماوردى من الشهرة بين علماء المسلمين ، وفى المجالات السياسية الاسلامية حظا لايحتاج معه الى اى تعريف أو تقديم . ومنذ أن تجدد الاهتمام بمسألة الخلافة اعتبر هذا الكتاب — بعامة — خير عرض معتمد للنظرية السنية السياسية . وكثيرا ما أهمل وجود ما عداه من كتب فى هذا الموضوع .

بما نسميه الآن « النظم الاسلامية » • وهذه « النظم » بدورها — وفى جوانبها القانونية — أشبه بما يسمى فى لغة العصر « القانون العام » بمعناه الواسع(٣٥) • وقد سبق أن أشرت الى أن القانون المالى ، والقانون الدستورى ، والقانون الادارى •• لم تظهر — كمواد مستقلة — الا فى تاريخ قريب • واذا كنت سأهتم بالجانب الفقهى ، فهذا لا يعنى ، اهمال الجانب التنظيمى والوصفى للجهاز الادارى • كما لا يعنى استبعاد الكتب التى بحثت المادة على طريقة العرض التاريخى •

ورغم ما فى كتاب « الماوردى » « من غموض » ربما ، بسبب التركيز الشديد ، وتضمين العبارة القصيرة أحكاما كثيرة ، ورغم ان الطبعة التى بين يدى بها أخطاء عديدة ، ربما بسبب النساخ وربما بسبب تقصير من المحققين ، وربما بسبب الطباعة ذاتها : أقول : رغم هذا كله — فالكتاب — كما يبدو لى — من خير ما كتب فى موضوعه ، ان لم يكن خيرها • ولهذا سيكون له بين مراجع هذه الدراسة مكان بارز •

---

(٣٥) يقسم القانون تقسيما أوليا أساسيا — الى قسمين : قانون عام وقانون خاص .
والقانون العام هو مجموعة القواعد التى تبين شكل الدولة ، وتنظم العلاقات التى تكون الدولة طرفا فيها باعتبارها سلطة عامة .
وهذا المعنى هو المقصود هنا .

الباب الثانى

فى وضع الديوان ونزاهة الحكام

١٠ — سبق أن ذكرت(١) أن الادارة العامة أخذت شكلها الحديث بالتدوين فى السجلات تجنبا للنسيان من جهة ، واحترازا من خيانة بعض الحكام والعمال من جهة أخرى(٢) ، ولما اتسعت رقعة الدولة ، وتشعبت شئونها ، وصار من العسير أن ينهض رجل واحد بمسئولياتها ، لم يكن بد من أن يعهد الحاكم ببعض سلطاته الى مساعدين له ، ونشأ عن ذلك ما يسمى بالديوانية .

ويقول الماوردى(٣) : « أول من وضع الديوان فى الاسلام عمر رضى الله عنه » .

ويقول المرحوم محمد كرد على(٤) : « لم يكن للرسول بيت مال ، وكان يخبأ الأموال فى بيته وبيوت أصحابه ، وفى الغالب أن الفىء ، يقسم من يومه ، خصوصا اذا كان من الحيوان كالابل والشياه والخيل والبغال » .

أما مؤلف التراتيب الادارية رحمه الله فانه — بعد أن يعقد فصلا بعنوان « ثبوت العطاء فى عهد رسول الله صلى الله عليه وسلم » —

(١) أنظر — سابقا — بند — ٢ —
(٢) فى معنى مقارب لهذا يقول الماوردى (نفسه ص ١٩٩) : ان الديوان موضوع لحفظ ما يتعلق بحقوق السلطنة من الاعمال والاموال ، ومن يقوم بها من الجيوش والعمال » .
(٣) نفس المرجع والصفحة .
(٤) الادارة الاسلامية فى عز العرب ص ١٧
(٥) جا نفسه ص ٢٢٤

يقول(٦) تعقيبا على نصوص نقلها — ان هذا يدل على أن الناس فى زمنه عليه السلام كانوا يأخذون العطاء بالضبط والتقييد (أى بالتدوين) فى قوائم لمستحقى هذا العطاء ، وهذا يعنى أن الدواوين قد وضعت فى زمانه عليه السلام .

وعن بيت المال يشير صاحب التراتيب(٧) الادارية الى أن وظائف كثيرة (من وظائف الدولة اليوم) كانت موجودة فى عهد الرسول عليه السلام ، ومن ذلك « صاحب بيت المال(٨) ومتولى خراج الأرض .. الى آخره » . وقد خصص نفس المؤلف من كتابه قسما « فى العمالات(٩) الجبائية » مكونا من عدة أبواب ، من ذلك « باب فى ذكر من كان يكتب الصدقات(١٠) لرسول الله صلى الله عليه

---

(٦) جا ص ٢٢٨ ، ومن هذه النصوص ماروى من ان ابا سفيان وبعض المؤلفة قلوبهم جاءوا الى ابى بكر — بعد قبض رسول الله — واستبدلوا الخط منه لسهامهم فبدل لهم الخط ، ثم جاءوا الى عمر وأخبروه بذلك فأخذ الخط منهم ومزقه ... وفى صحيح البخارى بسنده عن حذيفة بن اليمان ، قال رسول الله صلى الله عليه وسلم : « اكتبوا لى من يلفظ بالاسلام من الناس ، فكتبت له الفا وخمسمائة رجل » (مشار اليه فى « التراتيب الادارية » جا ص ٢٢٠) وفيه نصوص أخرى تشعر بأنه كان من عادتهم فى عهده عليه السلام كتابة من يتعين للخروج فى المغازى .

(٧) جا ص ٣ من المقدمة .

(٨) فى الحديث أنه صلى الله عليه وسلم قد حمى بالمدينة ، اذ صعد جبلا بالنقيع وقال : هذا حماى ، وأشار بيده الى القاع . وهو قدر ميل فى ستة اميال ، حماه لخيل المسلمين من الانصار والمهاجرين . وحمى ابو بكر بالربذة لابل الصدقة وكذلك حمى عمر من السرف مثل ما حماه أبو بكر من الربذه .. (الماوردى ص ١٨٥) اقول : وما هذا الحمى ، وماتضمنه أرض الحمى ، الا صورة من صور بيت المال وهى موجودة من عهده عليه السلام .

(٩) نفسه ص ٣٩١ وما بعدها . (١٠) نفسه ص ٣٩٨

وسلم » ومما جاء فيه « كان كاتب رسول الله فى الصدقات الزبير بن العوام ، فان غاب أو اعتذر كتب جهم بن الصلت وحذيفة بن اليمان ... » .

وفى صبح(١١) الأعشى أن عمر « هو أول من رتب بيت المال فيما ذكره العسكرى ، لكنه (أى العسكرى) قد ذكر فى موضع آخر أن عمر كان على بيت المال من قبل أبى بكر ، فيكون أبو بكر سبقه الى ذلك » .

وفى تاريخ الخلفاء للسيوطى(١٢) ، وتحت عنوان أوليات أبى بكر أنه أول من اتخذ بيت المال ، وأن أول من تولاه له أبو عبيدة بن الجراح .

وقد أشار صاحب التراتيب الادارية الى هذه الأقوال (بشأن ما اذا كان أبو بكر أو عمر أول من اتخذ بيت المال) فقال : « انه يمكن الجمع بأن أبا بكر أول من اتخذ بيت المال من غير احصاء ولا تدوين ، وعمر أول من دون مثلا » .

وعندى أنه حين تتعارض الروايات يجب الرجوع الى ما تقضى به طبيعة الأشياء ، وما يتفق مع القواعد والروح العام .

صحيح أن الدين كان قويا فى عهد الرسول وأبى بكر ، لكن كان يوجد — فى نفس العهد — منافقون ، ومن أقيم عليه الحد .

---

(١١) ص ٤١٣ جـ١ (نسخة مصورة عن الطبعة الأميرية) .
(١٢) المتوفى عام ٩١١ هـ طبعة رابعة ، بتحقيق المرحوم محمد محيى الدين عبد الحميد ص ٧٩
(١٣) لست أدرى كيف يقول المرحوم الكتانى ذلك ، وهو الذى نقلت عنه قولة : ان الدواوين قد وضعت فى زمانه عليه السلام .

وصحيح أن ايرادات بيت المال كانت قليلة ، وكانت تقسم أولا بأول فى الغالب ، مع ذلك كان هناك بيت مال ، وكان بهذا البيت مال وان قل ، وأحيانا ، على الأقل . وقد كان لهذا البيت كتبة وخزنة كما سبق القول .

والاسلام يأمر بالضبط والقيد والكتابة والشهادة حتى فى المسائل الخاصة الفردية الهينة الشأن . وفى هذا يقول – عز وجل – « يأيها الذين آمنوا اذا تداينتم بدين الى أجل مسمى فاكتبوه ، وليكتب بينكم كاتب بالعدل ... واستشهدوا شهيدين من رجالكم ... ولا تسأموا أن تكتبوه صغيرا أو كبيرا الى أجله ، ذلكم أقسط عند الله وأقوم للشهادة ، **وأدنى ألا ترتابوا** ... وأشهدوا اذا تبايعتم ... وان كنتم على سفر ولم تجدوا كاتبا فرهان مقبوضة »(١٤) .

فاذا كان ذلك كذلك بالنسبة الى العلاقات الفردية ، فهو كذلك من باب أولى بالنسبة الى المال العام وايرادات الدولة ونفقاتها .

فى تاريخ الخلفاء للسيوطى(١٥) ، نقلا عن الأوائل للعسكرى ، أن معاوية أول من وضع البريد فى الاسلام . وهذا الذى قاله العسكرى قاله كثيرون(١٦) غيره . ومع ذلك فمن الثابت أن الدولة الاسلامية منذ نشأتها (فى عهده عليه السلام) عرفت البريد . ومن حديثه عليه السلام فى ذلك قوله : « اذا أبردتم الى بريدا

---

(١٤) انظر الايتين ٢٨٢ و ٢٨٣ من سورة البقرة ، وما ورد شأنهما فى كتب التفسير .

(١٥) نفسه ص ٢٠٠

(١٦) انظر فى ذلك « الرقابة على أعمال الادارة » للدكتور سعيد عبد المنعم الحكيم (رسالة دكتوراه) ١٩٧٥ ص ٤٣٠ ، وانظر المراجع المشار اليها فيها ، وخاصة رسالة المرحوم الدكتور نظير حسان سعداوى عن « نظام البريد فى الاسلام » .

فاجعلوه حسن الوجه حسن الاسم(١٧) . فاذا ردد الرواة والكتاب أن معاوية هو أول من وضع البريد فى الاسلام ، فهذا لا يعنى أكثر من أنه وضع نظاما جديدا للبريد ، متأثرا فى ذلك بالنظم الرومانية والفارسية التى عرفها العرب واشتد اختلاطهم بها فى تلك الفترة . لقد نظم معاوية البريد ورتبه على صورة أوسع نطاقا وأكثر وضوحا تكفل وصول الأخبار بسرعة ، فأقام الخيول على الطرق لنقل البريد ، ورتب له المحطات ... الى آخره ... »(١٨) . ومثل هذا يمكن أن يقال فى قولهم : ان عمر أول من وضع الديوان فى الاسلام ، فهذا لا يعنى أكثر من أن « الديوان » كان قبل ذلك بسيطا ، فلما كان عهد عمر ، واتسعت الفتوح ، وكثر المال ، جمع أهل الشورى ، وانتهى الأمر الى تدوين الديوان ، وتجنيد الجنود على النحو الذى رآه الولاة وقواد الفتوح عند الفرس والروم . انه يمكن القول : ان ما حدث هو « اعادة تنظيم »(١٩) .

١١ — يقول الماوردى : ان الناس قد اختلفوا فى سبب وضع عمر للديوان(٢٠) : وفى احدى الروايات أن عمر استشار المسلمين

---

(١٧) أنظر « لسان العرب » مادة (برد) .

(١٨) رسالة الدكتور الحكيم — نفس المرجع ص ٤٣٠ وما بعدها .

(١٩) أنظر مع ذلك وقارن بما سيأتى بند ٧٥ والهامش .

(٢٠) الديوان دفتر تكتب فيه أسماء أهل العطاء والعساكر على القبائل والبطون (التراتيب الادارية جـ ١ ص ٢٢٥) . ويقول ابن خلدون عن الديوان : انه القيام على أعمال الجبايات ، وحفظ حقوق الدولة فى الداخل والخارج ، واحصاء العساكر بأسمائهم ، وتقدير أرزاقهم ، وصرف اعطياتهم فى اباناتها والرجوع فى ذلك الى القوانين التى يرتبها قومة تلك الاعمال وقهارمة الدولة . وهى كلها مسطورة فى كتاب شاهد بتفاصيل ذلك فى الدخل والخرج ، مبنى على جزء كبير من الحساب ، لايقوم به الا المهرة من اهل تلك الاعمال ، ويسمى ذلك الكتاب بالديوان ، وكذلك يسمى به مكان جلوس العمال المباشرين لذلك

فى تدوين الديوان . فتكلم كثيرون ، منهم على ابن أبى طالب، وعثمان بن عفان الذى قال : أرى مالا كثيرا يتبع الناس (٢١) ، فان لم يحصوا حتى يعرف من أخذ ممن لم يأخذ خشى من انتشار الأمر . فقال خالد بن الوليد(٢٢) : قد كنت بالشام فرأيت ملوكها قد دونوا ديوانا ، وجندوا جنودا ، فدون ديوانا وجند جنودا ، فأخذ بقوله(٢٣) .

= انظر : المقدمة — ديوان الاعمال والجبايات ، ج٢ طبعة ٢ ص ٧٨٣ من النسخة المحققة بمعرفة د. على عبد الواحد وافى) ، وانظر — ايضا — الماوردى ، نفسه ص ١٩٩ ، والخدمة المدنية ، للمؤلف ، ص ٤ ، وفيها جميعها أن كلمة « الديوان » فارسية .

(٢١) تأمل قوله : « يتبع الناس » ، أى أنه حق الناس وليس حق الحاكم ، وقارن بما سبق ذكره — نقلا عن الماوردى — من أن الديوان موضوع لحفظ حقوق السلطنة . لقد كان المال يتبع الناس فى عهد الرسول والراشدين ، ثم وقعت الرجعة ، فصارت الاموال والرقاب ملكا للحكام .

(٢٢) الماوردى ص ٢٠٠ ، وانظر هامش (١) بنفس الصفحة ، وفيه أن الذى قال ذلك — كما جاء فى فتوح البلدان للبلاذرى — هو الوليد ابن هشام بن المغيرة .

(٢٣) انظر وقارن : كتاب الوزراء والكتاب لأبى عبد الله محمد ابن عبدوس الجهشيارى (المتوفى عام ٣٣١ هـ) (تحقيق مصطفى السقا وآخرين ، الطبعة الاولى ص ١٦) وفيه أن عمر أول من دون الدواوين من العرب فى الاسلام ، وكان السبب فى ذلك أن ابا هريرة قدم عليه من البحرين ومعه مال كثير جدا فصعد عمر المنبر ثم قال : أيها الناس ، قد جاءنا مال كثير ، فان شئتم كلناه كيلا ، وان شئتم نعد عدا . فقام اليه رجل فقال : ياامير المؤمنين ، قد رايت هؤلاء الأعاجم يدونون ديوانا لهم . قال : دونوا الدواوين .. وفى احدى الروايات ، أنه لما كانت سنة خمس عشرة من الهجرة — اثناء خلافة عمر — رأى أن الفتوح قد توالت ، وان كنوز الأكاسرة قد ملكت ، وان الحمول من الذهب والفضة والجواهر النفيسة والثياب الفاخرة قد تتابعت . فرأى التوسيع على المسلمين ، وتفريق تلك الأموال فيهم ،

وهكذا ، نرى مسائل الدنيا ــ فى هذا الشأن وأمثاله ــ تساس بالمصلحة ، والمصلحة من الشريعة • ولا بأس ــ للمصلحة ــ فى النقل عن الغير(٢٤) : اننا ــ على سبيل المثال ــ مأمورون بالعدل(٢٥) • وما أرسل الله الرسل الا ليقوم الناس بالقسط(٢٦) ، فكل ما يحقق العدل ، ويساعد على قيام الناس بالقسط هو جزء من « العدل والقسط » أى جزء من(٢٧) الشرع ، وهذا صحيح سواء كان ذلك من اجتهادنا ووضعنا ، أم بالنقل عن غيرنا •

ولم يكن يعرف كيف يصنع ، وكيف يضبط ذلك . وكان بالمدينة بعض مرازبة الفرس ، فلما رأى حيرة عمر قال له : يا امير المؤمنين ان للأكاسرة شيئا يسمونه الديوان . جميع دخلهم وخرجهم مضبوط فيه لايشذ منه شيء . واهل العطاء مرتبون فيه مراتب لايتطرق عليها خلل . فتنبه عمر وقال : صفه لى ، فوصفه المرزبان ، ففطن عمر لذلك ، ودون الدواوين ، وفرض العطاء ... » الفخرى لابن طباطبا ، طبعة دار صادر بيروت ١٩٦٦ ص ٨٣) (وانظر المقدمة لابن خلدون ــ نفس المرجع ص ٧٨٤) :

(٢٤) مما يتأكد لنا محض نفعه ، وبراءته من اى مأخذ . وفى التراتيب الادارية (جا ص ٤٨) انه قد كان من الأسارى يوم بدر من يكتب ، ولم يكن من الانصار يومئذ أحد يحسن الكتابة . وكان من الاسارى من لامال له (حتى يفدى نفسه) ، فكان يقبل منه أن يعلم عشرة من الغلمان الكتابة ، ويخلى سبيله . فيومئذ تعلم الكتابة زيد بن ثابت فى جماعة من الانصار ... أقول : ومع ذلك ، فاليقظة والحذر واجبان فى سائر الأحوال عند النقل من الغير ، والجلوس بين يديه لتلقى العلم عنه . هذا ، واذا كانت المصلحة ــ فى حد ذاتها ــ من الشريعة ، فالحذر الحذر من الغفلة ، والحذر الحذر من الهوى .

(٢٥) أنظر للمؤلف ، الاسلام وحقوق الانسان ، ص ٦١٢ ومابعدها

(٢٦) أنظر الاية ــ ٢٥ ــ الحديد .

(٢٧) أنظر « السياسة الشرعية » للشيخ عبد الوهاب خلاف ص ١٣ وأنظر ما سيأتى بند ١٠٦

١٢ — لما استقر القوم على وجوب انشاء الديوان ، دعا عمر بعض شباب قريش ، وقال : اكتبوا الناس على منازلهم • فبدءوا ببنى هاشم فكتبوهم ، ثم أتبعوهم أبا بكر وقومه ، ثم عمر وقومه • وكتبوا القبائل ووضعوها على الخلافة (أى حسب قربهم أو بعدهم نسبا من بيت الخلافة) • ولما دفعوا ما كتبوه الى عمر قال : لا • ما وددت أن يكون هكذا • ابدءوا بقرابة رسول الله صلى الله عليه وسلم ، الأقرب فالأقرب حتى تضعوا عمر حيث وضعه الله •

وروى زيد بن أسلم عن أبيه أن بنى عدى (عشيرة عمر) جاءوا اليه فقالوا : انك خليفة رسول الله ، وخليفة أبى بكر ، وأبو بكر خليفة رسول الله ، فلو جعلت نفسك حيث جعلك الله ، وجعلك هؤلاء القوم الذين كتبوا • فقال عمر : بخ بخ يا بنى عدى ، أردتم الأكل على ظهرى ، وأن أهب حسناتى لكم • ولكن (مكانكم)حتى تأتيكم الدعوة ، وينطبق عليكم الدفتر ، ويأتى دوركم ولو كنتم آخر الناس • ان لى صاحبين سلكا طريقا ، فان خالفتهما خولف بى • ولكن والله ، ما أدركنا الفضل فى الدنيا ، ولا نرجو الثواب عند الله تعالى على عملنا الا بمحمد صلى الله عليه وسلم فهو شرفنا ، وقومه أشرف العرب ثم الأقرب فالأقرب (اليهم لا الى قوم عمر) • والله لئن جاءت الاعاجم بعمل ، وجئنا بغير عمل لهم أولى بمحمد صلى الله عليه وسلم منا يوم القيامة •

وروى عامر الشعبى أن عمر رضى الله عنه حين أراد وضع الديوان ، قال : بمن أبدأ ؟ فقال له عبد الرحمن بن عوف : ابدأ بنفسك • فقال عمر : أذكر أنى حضرت مع رسول الله صلى الله عليه وسلم وهو يبدأ ببنى هاشم وبنى عبد المطلب • فبدأ بهم عمر

ثم بمن يليهم من قبائل قريش بطنا بعد بطن حتى استوفى جميع قريش . ثم انتهى الى الأنصار . فقال عمر : ابدءوا برهط سعد بن معاذ من الاوس ثم بالأقرب فالأقرب لسعد(٢٨) .

١٣ — وعلى ما تقدم أعقب بما يلى :

(أ) ان وضع الناس (أو قيدهم) فى الديوان (السجل) جاء على حسب عادة العرب (وأهل البادية حتى اليوم) . فوضع الناس ورتبوا على أساس قبائلى : ففى قريش بدىء بقرابة رسول الله عليه السلام الأقرب لأقرب اليه . وفى الانصار بدىء بسعد بن معاذ ورهطه ثم بالأقرب فالأقرب الى سعد .

(ب) رأينا فيما تقدم أن بعض الصحابة ومنهم عبد الرحمن بن عوف — رضى الله عنه وعنهم — قد رأوا كتابة القبائل ووضعها على الخلافة ، أى الأقرب فالأقرب اليها نسبا ، ورأى عمر — فيما يتعلق بقريش — وضع الناس حسب قربهم أو بعدهم نسبا من بيت النبوة (بنى هاشم وبنى عبد المطلب ثم الأقرب فالأقرب) . وليس على الرأيين بأس . وانه لبعيد كل البعد عن الظن أن الذين رأوا وضع الناس على الخلافة قد قصدوا الى مجاملة عمر ورهطه . لقد كانوا وقتئذ يؤثرون الصالح العام على أنفسهم ، ولو كان فى ذلك هلاكهم . كان الوازع الدينى حيا وقويا . وكانوا لا يخشون فى الله لومة

---

(٢٨) فى « الأحكام السلطانية » للماوردى ص ٢٠٠ : روى الزهرى عن سعيد بن المسيب أن ذلك كان فى المحرم سنة عشرة . وهذا — طبعا — غير صحيح ، لان عمر لم يتول الخلافة الا بعد ذلك . وفى فتوح البلدان للبلاذرى أن ذلك كان سنة عشرين من الهجرة (مشار الى ذلك فى هامش ص ٢٠٠ من الاحكام السطانية للماوردى . وفى « التراتيب الادارية » للكتانى جـ١ ص ٢٢٦ (نقلا عن الكامل لابن الاثير) أن ذلك كان عام ١٥ من الهجرة .

لائم . وما ضربوه من مثل عليا فى الشجاعة الحربية والادبية سيبقى ما بقيت الدنيا .

ولقد جاء بنو عدى (رهط عمر) الى عمر ، وأرادوه على أن يجعل نفسه وقومه حيث جعله القوم الذين كتبوا . وكان رده عليهم قاطعا وحاسما اذ قال : « لقد أردتم الأكل على ظهرى » .. وأن تستنفدوا حسناتى ، لن تكتبوا الا « فى دوركم ولو جئتم آخر الناس . لقد رأى عمر صاحبين له (هما رسول الله والصديق أبو بكر عليهما السلام) — رآهما وقد سلكا طريقا ، واتخذا منهجا ، فحرص على التزام خطاهما فى النزاهة والايثار ، واعلاء المصلحة العامة على المصلحة الخاصة — حتى يلحق بهما ، ولا تفوته عند الله منزلتهما(٢٩) . ولنردد معه قوله : والله ما أدركنا الفضل فى الدنيا ، ولا نرجو الثواب عند الله تعالى الا بمحمد صلى الله عليه وسلم .. » : الا بالقرآن الذى أنزل عليه ، والا بالسنة التى خلفها فينا — واننا بخير ، ولن نضل أبدا ما دمنا متمسكين بهما . ان الاسلام هو دين العدل والمساواة ، لا فضل فيه لعربى على عجمى ، ولا لعجمى على عربى الا بالتقوى : « والله لئن جاءت الأعاجم بعمل ، وجئنا بغير عمل ، لهم أولى بمحمد صلى الله عليه

---

(٢٩) قيل لعمر بن عبد العزيز (رض) أفغرت افواه بنيك من هذا المال ، وتركتهم فقراء لاشىء لهم ، وكان فى مرض موته ، فقال : أدخلوهم على : فأدخلوهم وهم بضعة عشر ذكرا ، ليس فيهم بالغ ، فلما رآهم ذرفت عيناه ثم قال : يابنى والله مامنعتكم حقا هو لكم ، ولم أكن بالذى يأخذ أموال المسلمين فأدخلها اليكم . وانما انتم احد رجلين : اما صالح فالله يتولى الصالحين ، واما غير صالح ، فلا أخلف له مايستعين به على معصية الله ، قوموا عنى » (مشار اليه فى السياسة الشرعية لابن تيمية ص ١٩ و ٢٠) .

وسلم منا يوم القيامة • ليست العبرة بالنسب ، وانما العبرة كل العبرة بالعمل » فمن قصر به عمله لن يسرع به نسبه •

لقد كان عمر رضى الله عنه شديدا صارما فى الحق والعدل — حتى مع نفسه وأهله ورهطه • ولولا شدة عمر مع نفسه لما استطاع أن يفرض هذه الشدة على غيره • لقد حاول بعض الصحابة أن يحملوه على أن يوسع بعض الشىء على نفسه ، وحاولوا ذلك عن طريق أم المؤمنين حفصه • « ولقيت حفصه عمر فى ذلك فرأت الغضب فى وجهه •• قال لها : أنشدك بالله ، ما أفضل ما اقتنى رسول الله صلى الله عليه وسلم فى بيتك من الملبس • وأى الطعام ناله عندك أرفع ، وأى مبسط كان يبسطه عندك أوطأ ؟ فلما أنبأته بما هو معروف عن تواضع رسول الله صلى الله عليه وسلم وتقشفه فى ملبسه ومأكله وأثاث بيته • قال : يا حفصه : أبلغيهم عنى أن رسول الله صلى الله عليه وسلم قدر فوضع الفضول مواضعها ، وتبلغ بالتزجية (الكفاف) • وانى قدرت ، فوالله لأضعن الفضول مواضعها ، ولأتبلغن بالتزجية • وانما مثلى ومثل صاحبى (الرسول وأبى بكر) كثلاثة سلكوا طريقا ، فمضى الأول ، وقد تزود زادا فبلغ ، ثم أتبعه الآخر ، فسلك طريقه فأفضى اليه ، ثم أتبعه الثالث ، فان لزم طريقهما ، ورضى زادهما لحق بهما وكان معهما ، وان سلك غير طريقهما فلن تضمه معهما جماعة »(٣٠) •

هذا هو موقف عمر من رهطه الذين أرادوا حمله على أن يقدم نفسه فى الدفتر ، وان يقدمهم معه ، وهذا هو موقفه من بعض الذين حاولوا أن يزحزحوه عما التزمه ، فأبى الا التبلغ بالتزجية ، والا أن يضع الفضول مواضعها •

---

(٣٠) الاسلام وحقوق الانسان ، نفسه ص ٦٦٨ وما بعدها •

ومن جملة تدابير عمر التى تتسم بالحسم والعزم أنه حجر على أعلام قريش من المهاجرين الخروج من البلدان الا باذن وأجل • وقد ضايقهم ذلك منه ، وشكاه بعضهم الى بعض ، فبلغه ذلك فقام وقال : « •• ألا وان قريشا يريدون أن يتخذوا مال الله معونات دون عباده ، ألا فأما وابن الخطاب حى فلا •• »(٣١) •

« لقد كان عمر رجلا شديدا ، قد ضيق على قريش أنفاسها فلم ينل أحد معه من الدنيا شيئا اعظاما له واقتداء به »(٣٢) •

١٤ ــ وفى العصر الحديث كانت السياسة ــ وما زالت ــ من آفات الادارة : ففى انجلترا ــ وعلى سبيل المثال ــ نجد أنه بعد أن انتقلت السلطة من الملك وحاشيته الى الوزارة المسئولة أمام البرلمان ــ صار الوزراء ــ تحت تأثير أعضاء البرلمان من الحزب الحاكم ــ لا يعينون الا الانصار فى معارك الانتخاب • وقد ترتب على ذلك أن سادت الفوضى ، حين شغل الأميون وغير الأكفاء الوظائف العامة • واستمرت الحال كذلك حتى عام ١٨٥٣ حيث تألفت لجنة لاصلاح الاداة الادارية ، والعمل على استقلال الادارة عن السياسة •

وفى الولايات المتحدة الامريكية ساد فى بداية القرن الماضى الشعار الذى ينادى بأن الغنائم للمنتصر ، ويعنى ذلك ان الوظائف

---

(٣١) الادارة الاسلامية فى عز العرب لمحمد كرد على ص ٥١

(٣٢) المرجع نفسه ص ٥٨ ؛ ولما وليهم عثمان وليهم رجل لين جواد يأمر عماله بالجود ، ويقول كرد على : « ضعفت الادارة فى النصف الأخير من عهد عثمان لشيخوخته .. ثم يمضى فى ذكر ما اخذه بعض الصحابة على عثمان ونتائج ذلك (المرجع نفسه ص ٥٥ وما بعدها). وانظر فى الرد على بعض مما نسب الى عثمان رضى الله عنه(العواصم من القواصم لابى بكر بن العربى ، وتحقيق وتعليق محب الدين الخطيب طبعة ثالثة ، ص ٦١ وما بعدها .

العامة حق ونهب للحزب الفائز . وعلى ذلك كان الرئيس الجديد المنتخب يفصل الموظفين من غير حزبه ليحل انصاره محلهم . وفى ظل هذه الفوضى انتشرت الرشوة والفساد والاضطراب فى المرافق العامة . وربما كان أول اصلاح جذرى هناك هو ما صدر به قانون مندلتون عام ١٨٨٣ .

وعن مصر - فى القرن الماضى - يقول المرحوم فتحى زغلول(٣٣) : « كان الحكام والموظفون ممن لم يتعلموا علما ، ولم يدرسوا فنا ، ولم يسوسوا أمما من قبل ، فظن كل رئيس ان رئاسته امتياز اختص هو به ، وأن جميع مزايا الحكم انما تنحصر فى راحة الحاكم وتقلبه على بساط السؤدد ... وأن المحكومين خدام وهبوا لطاعته ... واستبد الحكام بالرعية ، وأهملوا الواجب ، وراحوا يطلبون لذائذ الدنيا ، وامتلأت أيديهم فضة وذهبا .

وما قيل عن مصر فى تلك الفترة يقال عن السودان حيث كان الحاكم واحدا فى أغلب الاحيان .

ولم تأخذ الاداة الادارية فيهما طريقها الى الاصلاح الا بالتدرج ، وفى تاريخ قريب .

١٥ - وانه مع وجوب وضع التشريعات التى تنظم الأجهزة الادارية على خير وجه مستطاع ، وانه مع وجوب اصدار القوانين واللوائح التى تحدد لكل العاملين ، مالهم من حقوق وما عليهم من واجبات ، ... وانه مع وجوب العناية التامة برفع مستوى رجال الادارة ، وعمالها ماديا وعلميا وفنيا - وانه مع وجوب توفير

(٣٣) المحاماة ، مطبعة المعارف ١٩٠٠ ص ١٧٠

الضمانات ، وبخاصة الضمانات القضائية ـ للجميع .. فان هذا كله ، لن يغنى كثيرا ، اذا لم تنصلح القلوب (أعنى الدين والاخلاق) . وفى الحديث الشريف : « ألا وان فى الجسد مضغة ، اذا صلحت صلح الجسد كله ، ألا وهى القلب »(٣٤) .

ولنأخذ مثالا على ذلك موضوع ترقية رجال الخدمة العامة الى الوظائف الأعلى : هل يتم ذلك على أساس الأقدمية ، أم على أساس الاختيار للكفاءة ؟ فى الحالة الأولى تكون سلطة الادارة مقيدة ، وفى الحالة الثانية تكون لها حرية وسلطة تقديرية واسعة . والتشريعات فى البلاد المختلفة ، تتردد بين النظامين ، مع ترجيح الأخذ بأحدهما دون الآخر فى حالات دون حالات . ومع اتجاه عام ـ نحو تقييد سلطة الادارة وتحديدها حتى تقل بقدر الامكان ـ العيوب والثقوب التى قد تنفذ منها وتسىء استعمال السلطة الممنوحة لها .

ان لكل من السلطتين المقيدة والتقديرية مزايا وعيوبا . ومع افتراض صدق « المشرع الوضعى » فانه أرهق نفسه ، وما زال يرهقها لتلافى هذه العيوب والثقوب ومحاولة سد الطريق أمام الفاسد من النفوس . ولكن هيهات !

انه لن يصلح النفوس الا الدين ، والا الايمان العميق بالله وملائكته وكتبه ورسله واليوم الآخر ، والثواب والعقاب .

١٦ ـ لقد كانت الأعمال العامة (الادارة العامة) بل والأعمال والحرف والمهن عموما ، على مدى التاريخ (الا فى فترات قليلة) ،

---

(٣٤) رواه البخارى ومسلم .

وفى كل البلاد (الا بعض الاستثناءات) وحتى عهد قريب جدا ، — كانت بالوراثة . ولقد كان هذا — على سبيل المثال — من أهم أسباب قيام الثورة الفرنسية — كما كان من أهم نتائجها — ، تحطيم هذا الجدار .

هذا ، وان آفة آفات الادارة فى كل زمان ومكان هى المحاباة والمحسوبية وتغليب المصالح الشخصية ، وذلك لقرابة أو صداقة أو رشوة ، أو بسبب الانتماء الى جماعة(٣٥) سياسية معينة .. الى آخره .

وسنرى بعد كثيرا من المحاولات التنظيمية والتشريعية التى تهدف الى معالجة هذه الامراض الاجتماعية فى مجال الادارة العامة . هناك — مثلا — شعار أو مبدأ يقول بضرورة « وضع الرجل المناسب فى المكان المناسب » . وهناك جهود كثيرة تبذل ،

---

(٣٥) فى مصر ، على سبيل المثال ، وحتى صدور القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ بنظام موظفى الدولة ، كانت شئون الخدمة العامة فوضى ، وكان الوزراء مطلقى اليد فى ترقية من يشاءون ، وبغير قيد عليهم فى ذلك تقريبا . ولم تكن الترقية — فى حالات كثيرة — للكفاءة ، وانما للهوى والغرض ، وبينما كان الكثيرون من الموظفين يقضون حياتهم الوظيفية فى درجة او درجتين ، كان البعض (من رجال الحزب الحاكم غالبا) — يرقون عدة مرات فى العام الواحد . ومن مضحكات تلك الفترة انه عندما كان يصل الى كرادى السلطة حزب آخر يلغى الترقيات الاستثنائية لانصار الحزب الاول ، ويرقى أنصاره هو ، وهكذا .. وفى فترة تالية ، وفى ظل الحكم الفردى ، فسدت الحياة الوظيفية تماما تحت شعار زيف يقول : « اهل الثقة لا اهل الخبرة » وما كان أهل الثقة هؤلاء الا انصار مراكز القوى . فى تلك الفترة — وبحجة التطهير — كان الفصل يتم بالجملة (انظر — أيضا — للمؤلف ، الخدمة المدنية ، نفسه ص — ١ — الفصل التمهيدى) .

وتشريعات عديدة تصدر ، لوضع هذا المبدأ موضـــع التنفيذ • ومع التسليم بأهمية التشريعات التى تصدر بتحديد سلطات واختصاصات كبار الاداريين بالذات ، ومع تنظيم طرق للطعن فى قراراتهم التى يتجـاوزون فيها سلطاتهم ــ أقول : انه مع التسليم بأهميـــة ذلك فان البلاد تتفاوت فى مدى النجـاح فى هــذا المضمار • ان هــذا النجـاح يتوقف على الدين ، ويتمشى مع مستوى الاخــلاق ووعى الشــعوب •

قلت : ان التشريعات التى تضبط سلطات رجال الادارة مهمة ، بل وبالغة الأهمية • ومع ذلك فان هذه التشريعات كثيرا ما تصــاغ وتفصل لتحقيق أغراض شخصية للذين استصدروها •

وحتى فى حالة ما اذا كان المراد بالتشريعات هو المصلحة(٣٦) العامة ، فكثيرا ما تمسخ هذه التشريعات على أيدى رجال الادارة ، ويساء استخدامها لاغراض شخصية دائما •

أعود مرة أخرى وأقول : ان الشــكل مهم ، وان التشريعــات التى تحدد الاختصاصــات والحقوق والواجبــات لرجــال الادارة مهمة ، لكن الأهم هو الانسان ، هو قلبه ودينه وخلقه •

---

(٣٦) ومع ذلك فانه من المسلم أن التشريعات الوضعية جميعهـا وفى كل العصور والبلاد ، تصاغ بما يتفق وسياسة الهيئــة الحــاكمة ، ومصلحة الطبقة المسيطرة •

أنظر فى ذلك هارولد لاسكى ، مدخل الى علم السياسة ، ترجمة عز الدين محمد حسين ، حلقة ٥٤٥ من سلسلة « الالف كتاب »ص١٩

وانظر نقدى لهذا الكتاب فى العدد الاول من مجلة كلية اللغة العربية والدراسات الاسلامية بالجامعة الليبية • ١٣٩٣ ــ ١٣٩٤ هـ ص ٥٨٧ وما بعدها •

الباب الثالث

الأشخاص المعنوية

الفصل الأول

فى النظم المعاصرة

١٧ — فى ظل الرق كان الآدمى والآدمية بعضا من أمتعة السيد وممتلكاته • وبعد ذهاب الرق — الى غير رجعة — صارت لكل انسان شخصية قانونية Personnalité juridique أى اهلية للدائنية والمديونية ، أو الحق والواجب • وهذه الأهلية (أو الشخصيه القانونية) تثبت للانسان منذ ولادته • وفى ذلك تنص المادة ٢٩ من القانون المدنى المصرى — على سبيل المثال — على أن « تبدأ شخصية الانسان بتمام ولادته حيا » • هذا عن الشخص الطبيعى (Personne physique) ، ولكن ، وطبقا للرأى السائد ، فان دنيا الأشخاص القانونية لا تقتصر على الأشخاص الطبيعية وانما تشمل معها ما يعرف « بالأشخاص(١) المعنوية » • والشخص المعنوى Personne morale كما يعرفه الفقهاء(٢) — كل شخص تثبت

---

(١) يفضل الشراح اصطلاح « الشخص المعنوى » على اصطلاح « الشخص الاعتبارى » : وهو الاصطلاح الذى استخدمته تشريعات كثيرة منها القانون المدنى المصرى . وسبب التفضيل هو ان الاصطلاح الاول يتفادى ما قد يشير اليه الاصطلاح الثانى من الانحياز الى النظرية القائلة بالمجاز أو الافتراض فى طبيعة هذا الشخص . انظر : د.عثمان خليل عثمان ، القانون الادارى ، طبعة رابعة ص ٦٧ و د. سليمان الطماوى ، مبادىء القانون الادارى ، ١٩٦٦ ص ٥٦

(٢) انظر — على سبيل المثال — الدكتور شمس الدين الوكيل ، المدخل لدراسة القانون ١٩٦٥ ، ص ٣٥٢ ، و Louis Rolland, Precis de droit administratif; 1947, P. 29.

له الشخصية القانونية دون أن يكون له وجود حسى أو كيان مادى ، أو هو بعبارة أخرى — كل شخص قانونى غير الشخص الطبيعى ، أو هو — بعبارة ثالثة — مجموعة من الأشخاص أو الأموال ، تكونت لتحقيق غرض معين ، وينظر اليها كوحدة مستقلة ومجردة عن العناصر المادية المكونة لها .

١٨ — ولدراسة الشخصية المعنوية أهمية كبيرة فى فروع القانون جميعها ، وقد خصص لها القانون المدنى المصرى — على سبيل المثال — المواد من ٥٢ — الى ٨٠ . وأكتفى بأن أثبت هنا نص المادتين ٥٢ و ٥٣ من القانون المذكور .

المادة — ٥٢ — الأشخاص الاعتبارية هى :

١ — الدولة وكذلك المديريات والمدن والقرى بالشروط التى يحددها القانون ، والادارات والمصالح وغيرها من المنشآت العامة التى يمنحها القانون شخصية اعتبارية .

٢ — الهيئات والطوائف الدينية التى تعترف لها الدولة بشخصية اعتبارية .

٣ — الأوقاف .

٤ — الشركات التجارية والمدنية .

٥ — الجمعيات والمؤسسات المنشأة وفقا للأحكام التى ستأتى فيما بعد .

٦ — كل مجموعة من الأشخاص أو الأموال تثبت لها الشخصية الاعتبارية بمقتضى نص فى القانون .

المادة - ٥٣ -

١ - الشخص الاعتبارى يتمتع بجميع الحقوق الا ما كان منها ملازما لصفة الانسان الطبيعية ، وذلك فى الحدود التى قررها القانون.

٢ - فيكون له :

(أ) ذمة مالية .

(ب) أهلية فى الحدود التى يعينها سند انشائه أو التى يقررها القانون .

(جـ) حق التقاضى .

(د) موطن مستقل .

٣ - ويكون له نائب يعبر عن ارادته .

١٩ - ولابد لقيام الشخص المعنوى من توافر عنصرين :
أولهما موضوعى ، وهو وجود جماعة من الأشخاص ، أو مجموعة من الأموال بقصد تحقيق غرض معين . ويشترط فى هذا الغرض أن يكون ممكنا ومشروعا ، كما يجب أن يكون مستمرا(٣) . أما العنصر الشكلى فهو اعتراف الجهة المختصة بالشخصية المعنوية . ولايتم هذا الاعتراف الا بتوفر الشروط التى نص عليها القانون . وأهم هذه الشروط أن يكون هناك تنظيم تنبثق عنه هيئة تعبر عن « ارادة مشتركة » ، هى ارادة الشخص المعنوى .

---

(٣) هذا الغرض قد يكون الحصول على ربح (كما فى حالة الشركات الخاصة) وقد يكون تقديم خدمة عامة (كما فى حالة الأشخاص المعنوية العامة عموما) ، وقد يكون الغرض عملا من أعمال الخير والبر (كما فى الجمعيات الدينية والخيرية والنوادى الرياضية ... الى آخره) .

هذا عن بدء حياة هذا الشخص وقيامه ، أما عن نهايته فانها تنتج بسبب من أسباب كثيرة : منها : الحل . وسحب الاعتراف ، وتحقق الغرض منه ، أو استحالة تحققه ... الى آخره .

٢٠ ـ وتنقسم الأشخاص المعنوية تقسيما أوليا الى نوعين . أشخاص معنوية خاصة كالشركات والجمعيات الخاصة ، وأشخاص معنوية عامة كالدولة والمحافظات والمدن والقرى والمؤسسات العامة .

واذا كان لدراسة الشخصية المعنوية أهمية كبيرة فى فروع القانون المختلفة بصفة عامة ـ كما سبق القول ـ فان لهذه الدراسة أهمية أكبر فى القانون العام بصفة خاصة ، وذلك لأن كل أشخاص هذا القانون أشخاص معنوية ، كما أن سائر تصرفات رجال الحكم والادارة ـ التى يمارسونها بصفتهم هذه ـ تنصرف الى هذه الأشخاص بكل ما يترتب عليها من حقوق أو واجبات .

والأشخاص المعنوية العامة تنقسم ـ بدورها ـ الى نوعين . أشخاص معنوية عامة اقليمية (أو أرضية) ، وأشخاص معنوية عامة مصلحية أو مرفقية ، وهى التى يسميها البعض المؤسسات العامة ، أو الهيئات العامة(٤) . واذا كانت سلطات الأشخاص الاقليمية

---

(٤) ميز المشرع المصرى فى الفترة الاخيرة بين المؤسسات العامة والهيئات العامة ، فالاولى شخص من أشخاص القانون العام تمارس نشاطا صناعيا أو تجاريا أو زراعيا أو ماليا أو تعاونيا ، ولها ميزانية مستقلة تعد على نمط الميزانيات التجارية . أما الهيئات العامة فهى شخص ادارى عام ، يدير مرفقا يقوم على مصلحة أو خدمة عامة ، ويكون لها الشخصية الاعتبارية ، ولها ميزانية خاصة بها تعد على نمط ميزانية الدولة وتلحق بميزانية الجهة الادارية التابعة لها . (انظر المذكرة الايضاحية للقانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٦٣ فى شأن المؤسسات العامة) .

تتحدد وتقف عند حدود أرضية (كالمديرية) • فان اختصاصات الأشخاص المصلحية تتحدد بالغرض الذىأنشئت من أجله •

٢١ — ولا يفوتنى — فى هذا العرض الموجز لفكرة الشخصية المعنوية — أن أشير الى أنه وان كان القول بها هو القول السائد فقها وقضاء وتشريعا فى النظم المعاصرة ، الا أنه ليس محل اتفاق : فهناك من الفقهاء من نفى نظرية الشخصية المعنوية نفيا تاما(٥) • وفى مجال القانون العام نجدهم يقولون : اننا اذا تأملنا الواقع المحسوس فلن نرى سوى الأشخاص الطبيعيين ، ولن نرى سواهم • وفى هذا الواقع ، ومنه ، سنرى بعض هولاء الأشخاص هم أصحاب السلطة ، وهؤلاء هم الحكام • كما سنرى آخرين يخضعون لهذه السلطة ، وهؤلاء هم المحكومون •

وحينما يعمل هؤلاء الحكام — كحكام ، وليس كأفراد عاديين — فان أعمالهم هذه المتصلة بالجماعة سترتد آثارها الى سائر أعضاء هذه الجماعة ، وليس — فقط — الى الذين قاموا بها • ويضيف هؤلاء : ان هذه النظرية ، نظرية الشخصية المعنوية ، ليست عديمة الفائدة فقط ، بل انها — الى ذلك — ضارة وخطرة • ويكمن حظرها فى أنها تنقل مسئولية الحكام عن الأعمال والقرارات التى يتخذونها باسم الجماعة — الى الشخص القانونى المزعوم ، ألا وهو الدولة • وهذه النتيجة تصبح غير مقبولة ولا معقولة ، وخاصة حين يسىء هؤلاء الحكام استعمال السلطة ، ويتخذون قرارات ذات ضرر ظاهر بالصالح العام •

---

(٥) من هؤلاء الفقهاء : ديجى وجيز وبونار ، وهم من كبار فقهاء القانون العام فى فرنسا فى النصف الأول من هذا القرن العشرين

ومن الفقهاء من قال : ان الشخصية المعنوية ليست الا مجرد مجاز وافتراض ، وقال فريق ثالث ــ انها ببساطة ــ ليست الا وسيلة من وسائل الصياغة(٦) أو الصناعة القانونية • وفى رأى فريق رابع أن الشخصية المعنوية (أو الشخصية الجماعية) ذات كيان طبيعى عضوى كالشخص الطبيعى سواء بسواء • وذهب فريق خامس الى أن الشخصية المعنوية حقيقة اجتماعية ••• الى آخر ما هنالك من نظريات وآراء • هذا ، ومما يقوله أصحاب مذهب الحقيقة : أن القرار الذى تتخذه الهيئة الممثلة للشخص المعنوى هو تعبير عن ارادة حقيقية ، وهذه الارادة الجماعية تختلف عن الارادات المختلفة لأعضاء الهيئة ، تماما كما يحدث فى القرار الفردى المعبر عن ارادة فردية ، فهو لا يتم الا بعد التفكير والمقارنة والترجيح بين(٧) أفكار وعوامل واعتبارات واحتمالات وتنبؤات كثيرة •

٢٢ ــ وتثير مقارنة بعض التشريعات ببعض (فيما يتعلق بالشخصية المعنوية الاقليمية) ــ هذا التساؤل : هل هذه الشخصية « للاقليم » أم هى « للمجلس » الذى يمثل الاقليم ؟ أما فى

---

(٦) انظر : رولان ، نفسه ص ٣١ Tecknique juridique

(٧) انظر فى كل ما تقدم : د. عثمان خليل ، نفسه ص ٧١ ، ورولان نفسه ص ٣١ و Dubois-Richard, El'ments de Droit public, 1937, P. 24. هذا من الناحية التحليلية عند أصحاب نظرية الحقيقة ، أما من ناحية الهدف فانهم يقولون : انه هدف مزدوج ، فهو ــ من جهة ــ ضمان لاستمرارية تلك الأعمال القانونية العديدة التى يتخذها ممثلو الجماعة باسم الجماعة ولفائدتها ، وهو من جهة ثانية يعنى رد آثار تلك الاعمال الى الجماعة ذاتها وليس الى الذين اتخذوها. أما المنكرون للنظرية فقد قالوا بالاستغناء عنها « اما بالتسليم بجواز قيام حقوق بلا صاحب ، واما بفكرة الملكية المشتركة » (أنظر : د. عبد المنعم البدراوى ، مبادىء القانون ، ١٩٧٠ ، ص ٤١٨) •

مصر ، فللمسألة تاريخ هـذا موجزه : عقب احتـلال انجلترا مصر عام ١٨٨٢ ، وفى نفس العام ، وضع لورد دوفرين تقريرا ضمنـه الأسس التى يجب أن يقوم عليهـا النظـام الادارى فيها • وفى عام ١٨٨٣ صـدر قانون مجـالس المديريات ، وهو أول قانون من نوعه فى هذا الشأن • غير أن هـذا القانون لم يعترف « للمديريات بالشخصية المعنوية » ، فاستمرت بذلك تبعيتها للحكومة المركزيـة ، الى أن صـدر القانون رقم ٢٢ لسـنة ١٩٠٩ ثم القـانون رقم ٢٩ لسنة ١٩١٣ ، وقد نصت المـادة (١١) من القانون الأول على أن « تعتبر مجالس المديريات ••• أشخاصا معنوية » ، وبنفس المعنى جاء النص المقابل فى القانون الثـانى • وقد استمر الأمر على ذلك الى أن صدر دستور ١٩٢٣ الذى نصت المـادة ١٣٢ منه على أن « تعتبر المديريات والمدن والقرى — فيما يختص بمباشرة حقوقها — أشخاصا معنوية ، وفقا للقانون العام بالشروط التى يقررها القانون ، وتمثلها مجالس المديريات والمجالس البلدية المختلفة ، ويعين القانون حدود اختصاصها » •

وقد ذهب كثير من الفقه والقضاء فى مصر الى أن ما جـاء فى قانونى ١٩٠٩ و ١٩١٣ عن الاعتراف بالشخصـية المعنوية للمجالس (دون الاقليم) خطـأ تشريعى ، وانتهى هـؤلاء الى أن المقصـود (بما جاء فى القانونين المذكورين) هو منح الشخصية المعنوية للاقليم لا للمجلس الذى تقتصر صفته على تمثيل الاقليم فقط • وبرر ذلك الفقه وهذا القضاء ما تقدم بأن القول بغير ذلك يترتب عليه انقضـاء الشخصـية المعنويـة للمديرية أو الاقليم بحـل المجلس ، وينبنى عليه — بالتـالى — امـكان تحلل المجلس الجديد من الالتزامـات التى ارتبط بها المجلس القديم • وبذات المعنى جاء فى حكم لمحكمـة

استئناف مصر فى ٥ مايو١٩٣٠(٨) أنه « لا يمكن أن يفهم أن قانونى ١٩٠٩ و ١٩١٣ أرادا تخويل الشخصية المعنوية لمجلس المديرية •• انهما ــ وان كانا قد نصا على اعتبار مجالس المديريات •• أشخاصا معنوية ، لكن هذا النص كان محل انتقاد من فقهاء القانون الادارى ، وقال بعضهم : ان هذا التعبير المبهم يؤذن بافتراض أن الشارع انما أراد أن يخص المديرية ــ دون المجلس ــ بالشخصية المعنوية ، ذلك أن المجلس ليس الا الهيئة التنفيذية للمديرية ليس الا •• فيجب اعتبار الشخصية المعنوية للاقليم ذاته أو المديرية ، وهى دائمة ، ومصالحها وأملاكها لا تزول ولا تنعدم بمجرد تغيير أعضاء المجلس الممثل لها » •

هذا فى مصر ، ومع ذلك فانه بالرجوع الى قوانين الادارة المحلية ببعض البلاد(٩) العربية يتبين لنا أنها تجرى على منح الشخصية المعنوية للمجلس ، وليس للاقليم • من ذلك قوانين الحكم المحلى بالسودان ، فالمادة (٦) من القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٥١« قانون الحكومة المحلية فى السودان » ــ (الملغى) تنص على أن يكون أى مجلس حكومة محلية هيئة ذات شخصية معنوية تعرف باسم المجلس ؛ وله أن يقاضى ويقاضى بهذا الاسم •• الى آخره » (أنظر ــ أيضا ــ بنفس المعنى المادة (٢٠) من قانون ادارة المديريات لسنة ١٩٦٠ (الملغى) • وأنظر كذلك المادة (٨) من القانون رقم ٦٤ لسنة ١٩٧١ (قانون الحكم الشعبى المحلى) •

---

(٨) محاماة ، س ١٢ ص ٢٣٠

(٩) انظر ــ على سبيل المثال ــ قوانين الادارة المحلية فى الدول العربية ، جمع واعداد الدكتور محمد حلمى مراد ، من مطبوعات معهد الدارسات العربية العالية ١٩٦٢ •

ونصها : « يكون المجلس الشعبى التنفيذى هيئة ذات شخصية اعتبارية تعرف باسم المجلس الشعبى التنفيذى ، ويكون ذا صفة تعاقبية مستديمة ، وله أن يقاضى ويقاضى بذلك الاسم ، كما تكون له سلطة التعاقد وتملك الأراضى ••• » • بل ان الدستور السودانى ذاته(١٠) فى المادة (١٨٢) منه ينحو نفس المنحى فينص على أن « ••• تنشىء السلطة التنفيذية بأوامر تأسيسية فى كل مديرية مجلسا شعبيا تنفيذيا له شخصية اعتبارية•••» • ومن ذلك ــ كذلك ــ ما جاء بالفقرة (٣) من المادة (٣) من قانون البلديات رقم ٢٩ لسنة ١٩٥٥ بالأردن ، ونصها : « يعتبر مجلس البلدية شخصا معنويا له أن يقاضى ويقاضى بهذه الصفة ، وأن ينيب عنه أو يوكل من يشاء فى الاجراءات القضائية ، وتنتقل اليه الحقوق والالتزامات التى كانت للمجلس السابق » •

أما فى لبنان فالشخصية المعنوية للبلدية ، وليست للمجلس البلدى (أنظر ــ على سبيل المثال المادة (٧) من قانون البلديات الصادر بالمرسوم الاشتراعى رقم (٥) بتاريخ ١٠ من كانون أول ١٩٥٤) • وبذات المعنى « نظام الجماعات البلدية والقروية الصادر بالظهير الشريف بتاريخ ١٩٦٠/٦/٢٣ بالمملكة المغربية » وينص الفصل الأول منه على أن « الجماعات الحضرية أو القروية وحدات ترابية معينة الحدود داخلة فى حكم القانون العام وتتمتع بالشخصية المدنية والاستقلال المالى •• » وكذلك الشأن فى العراق (أنظر المادة (٥) من قانون ادارة البلديات رقم ٨٤ لسنة ١٩٣١ وصدرها: « للبلدية ــ باعتبارها شخصية حكمية ــ أن تتمتع بالحقوق ••• » وكذلك المادة (٦)

(١٠) الدستور الدائم لجمهورية السودان الديمقراطية لسنة١٩٧٣

من قانون ادارة القرى رقم ١٦ لسنة ١٩٥٧ وتنص الفقرة (٣) منها على أن « القرية شخصية معنوية يمثلها المجلس .. الى آخره ».

٢٣ ــ ان الحديث عن الشخصية المعنوية حديث طويل ومتشعب، وان الخلاف حولها شديد ، وان النظريات والمذاهب فيها متعددة . وقد يكون من المفيد ــ كمدخل للكلام عن فكرة الشخصية المعنوية فى الفقه الاسلامى ــ أن أشير(١١) هنا الى المذهبين المشهورين فى تعريف « الحق » في الفقه الوضعى ، وأول هذين المذهبين هو المذهب الشخصى . وينظر أصحاب هذا المذهب ــ كما هو ظاهر من تسميته ــ الى الحق من زاوية صاحبه ، ويعرفونه بأنه سلطة ارادية يستعملها صاحب الحق ، فى حدود القانون ، وتحت حمايته . وثانى المذهبين هو المذهب الموضوعى ، الذى ينظر الى موضوع الحق لا الى شخص صاحبه . والحق ــ وفقا لهذا المذهب ــ مصلحة يحميها القانون . فالمذهب الأول يربط بين الحق والارادة ، أى أن من لا ارادة له لا حق له . ومعنى هذا أنه لا شخصية قانونية ، تترتب لها الحقوق ، وتتحمل الالتزامات ــ الا للشخص الطبيعى . ومن هنا ، ووفقا لهذا المنطق ، فان القول « بالشخصية المعنوية » لغو وهراء .

أما المذهب الثانى فهو لايربط بين الحق والارادة ، ولا ينظر ــ فى تعريف الحق ــ الا الى المصلحة (أو الفائدة المادية أو الأدبية) التى تتحقق لصاحب الحق ، والحماية القانونية ، أى الدعوى القضائية .

---

(١١) انظر فى هذين المذهبين ، وفى غيرهما من المذاهب ، وفى نقدها جميعها « الاسلام وحقوق الانسان » للمؤلف ، ١٩٧٦ ص ٤١ وما بعدها .

ان هـذا المذهب الثانى يزيل عقبات وصعوبات كثيرة ، ويمهد الطريق لاثبات « الشخصـية المعنوية » ، ويرد فى ذات الوقت على القائلين بنفيها وانكارها • ان صاحب الحق ــ طبقا لهـذا المذهب الثانى ــ هو صاحب المصلحة التى يحميها القانون ، حتى ولو كانت الارادة التى تذود عن هذه المصلحـة ليست قائمة ولا مستقرة فى صاحب الحق نفسـه ، بل فى النائب عنه • وما دامت الأشـخاص المعنوية تتكون بقصد تحقيق مصالح معينة ، كان حتما على القانون أن يحمى هـذه المصالح ، وأن يرفعها الى مرتبة الحقوق ، وبالتالى كان واجبا عليه أن يعتبرها أشخاصـا قانونية ، ما دامت تسـعى لادراك مصلحة مشروعة جديرة بالحماية(١٢) » •

الفصـل الثـانى

فى النظـام الاسلامى

٢٤ ــ فى كتابى « الاسلام وحقوق الانسان »(١٣) ، وبمناسبة تعقيبى على تقسـيم الحق فى الشريعـة الاسـلامية ، قلت : ان الحـق ــ بالمعنى المقصـود فى الشريعـة الغراء ــ تكليف انـه واجب ــ حتما أو ندبا ــ وهو كذلك ــ اباحة • وهو ــ فى جميع الأحوال مصلحـة ، مصلحة للكل ، ومصلحة للفرد ، وهو مصلحـة لهما فى العاجـل ، أو الآجـل ، أو فيهما جميعهـا • والحقوق فى الاسلام ــ تضاف الى الله سبحانه وتعالى ، لأن حق الله ــ كما يقول

---

(١٢) الدكتور عبدالمنعم البدراوى : مبـادىء القانون ، نفسـه ص ٤٢٢

(١٣) نفسه ص ١٢٢ و ١٢٣

القرآني هو الأمر والنهي ، أو الفعل والترك : فعل الحسنات والكف عن السيئات بنية الامتثال . والعباد خلق الله وحقوقهم حقوق لله ، وان حقوقهم هي مصالحهم : مصالحهم دنيا وأخرى ، انها الواجب انها الحق الواحد ، انها المصلحة .

فاذا كانت الشخصية المعنوية تعنى رصـد مجموعة من الأموال ، أو قيام جماعـة من الناس ، لتحقيق غرض معين ، ممكن ومشروع ومستمر ، واذا كانت الشخصـية المعنوية تعنى انفصـال مجموعة الأموال هـذه عن « الذمة المالية » للذين رصـدوها ، واسـتقلال « الجماعة من الناس » — كجماعة وككل — عن الأعضـاء أو الأفراد الذين كونوها ، واذا كانت الأعمال التي يأتيها ممثلو هـذا الشخص المعنوى ، باسم هـذا الشخص ، تنصرف آثارها ونتائجها (حقـا أم واجبا) الى هذا الشخص ، وليس الى الذين اتخذوها . اذا كان ذلك كذلك — وهو كذلك — فان الشريعة الاسلامية لا ترفض هـذه الفكرة الحديثة ، (فكرة الشخص المعنوى) ، ولا تتنكر لها .

واذا كانت الشريعة الاسـلامية — فيما يتعلق بالحق وصاحب الحق — هي ما بينت فيما قبل ، فانها تقبل فكرة الشخص المعنوى على أنه حقيقة اجتماعية قائمة بذاتها ، ومستقلة عن العناصر المكونة لها ، وهي تقبلها — من باب أولى — على أنها مجرد مجاز ، أو على أنها طريقة بسيطة للصياغـة القانونيـة ، أو على أنها وصف شرعى تترتب عليه أحـكام شرعيـة ، أو على أنها معبر أو جسر لتحقيق مصلحة (خاصة أو عامة) .

٢٥ — كان أول شيء أقامه الرسول عليه الصـلاة والسـلام عند وصـوله الى المدينـة مهاجـرا ، ومنشئا للدولة الاسـلامية

الأولى ــ هو المسجد ، هو بيت الله ، فيه تقام الصلاة ، وفيه تساس أمور المسلمين وتدار . ولم يدع الاسلام الى شيء ، ولم يحض على شيء ، كما دعا وحض على طلب العلم . وعلى المسلمين أن يذكروا دائمـا أن أول ما نزل من القرآن هو قـوله تعـالى : « اقرأ باسم ربك الذى خلق ، خلق الانسان من علق ، اقرأ وربك الأكرم الذى علم بالقلم ، علم الانسان ما لم يعلم » . فالمدارس والمعاهد والجامعات ودور العلم منشآت اسلامية لها المكان والمقام فى الصف الأول . والاســلام دين القوة ، القوة فى الدين ، وفى العقل ، وفى البدن كذلك . ومن هنـا كانت اقامـة دور الصحـة والطب والعلاج واجبا دينيا(١٤) .

والاسلام دين ودولة ، ولا دولة دون بيت للمال وخزانة عامة . وقد عرف الاسلام ــ منذ عهد رسول الله ــ الوقف(١٥) وهو حبس المال

---

(١٤) عن عائشة رضى الله عنها قالت : ان رسول الله صلى الله عليه وسلم كان يسقم عند آخر عمره ، وكانت تقدم عليه وفـود العرب من كل وجه فتنعت له الانعات ، فكنت أعالجــه بها . وكان صـلى الله عليه وسلم يديم التطبب فى حال صحته ومرضه ، أما فى صحته فباستعمال التدبير الحافظ لها من الرياضة وقلة المتناول ... الى آخـره ، وأما فى حالة مرضه فبالعلاج يصفه له أهل الخبرة .

ولمـا أصيب سعد بن معاذ يوم الخندق جعلوه فى خيمة لامرأة يقال لها رفيدة ، وكانت الخيمة فى مسجد رسول الله ، وكانت رفيدة تداوى الجرحى وتحبس نفسها على من كان فيه من المسلمين مـرضى ، وكان رسول الله صلى الله عليه وسلم يعوده اذا أصبح واذا أمسى (التراتيب الادارية ج١ ص ٤٥٣ وما بعدها .

(١٥) التراتيب الادارية ، باب فى الوقف ، ج١ ص ٤٠١ وما بعدها وفيه أن الوقف مندوب لانه من البر وفعــل الخـير . والله سـبحانه وتعالى يقول : « وافعلوا الخير لعلكم تفلحـون » (٧٧ ــ الحـج)

وقد حبس النبى صلى الله عليه وسلم والمسلمون بعـده . وفى جامع ابن يونس أن النبى صلى الله عليه وسلم حبس سبع حوائط (الحائط حديقة النخل) .

على الخير والبر والنفع الخاص والعام • وعرف الاسلام غير ذلك من المنشآت التى تحقق ماقام عليه من التكافل والتقـدم نحو المجتمع الأمثـل والأفضل •

هذه المؤسسات والمنشآت جميعها لها ناظروها والقوامون عليها • وهؤلاء يتعاملون ، ويبيعون ويشترون ، ويتصرفون باسـم هـذه المنشآت ولصالحها ، وترتد آثار تصرفاتهم تلك الى هذه المؤسـسات والمنشآت حقا كانت أم التزاما •

٢٦ — وعن موقف الفقه الاسلامى من هذه الشئون أدع الكلام لأستاذ أساتذة الشريعة الاسلامية المعاصرين الشيخ على الخفيف(١٦) حفظه الله •

نقل شيخنا عن رجال القانون قولهم : ان الذمة المـالية وحدة قانونية تنتظم جميع الحقوق والواجبات التى تقوم بمال فى الحاضر والمستقبل • واذا نظر الى الذمة المـالية على أنها محل للحقوق ، أو بعبارة أخرى ، على أنها شخصية مالية معينة متميزة عن غيرها من الشخصيات ، ذات حياة ونشاط مالى فى الحاضر والمستقبل ، ودون تقيد بزمان أو مكان معين — كانت (الذمة المـالية بهذه النظرة) — عبارة عن صفة معنوية قانونية توحى بالقدرة على التصرف ، وتتمثل فيها جميع الحقوق والواجبات المـالية على وجه معنوى لا مادى ، لا تتغير بتغير الأفراد ، ولاتختلف باختلاف ثرائهم أو فقرهم • وعلى أساس هذه النظرة وثق الناس بالشخص المعدم أمـلا فى نشاطـه الاقتصادى المنتظر • وقد رتب الفقهاء نتائج على مفهوم الذمة المالية

---

(١٦) انظر كتابه « الحق والذمة » ١٩٤٦ ص ٨٢ و ٩٦ ومابعدها

من ذلك أنه لاتوجد ذمة دون شخص (طبيعى أو معنوى) ، ولا يوجد انسان دون ذمة . وهى (أى الذمة) غير قابلة للتنازل عنها كما أنها لاتتعدد ولا تتجزأ ، وهى ضمان لكل دائن ، فلا يختص واحد منهم دون آخر . ولاتنتهى الذمة بالوفاة ، اذ أنها قد تستمر فى صورة تركة حتى تصفى(١٧) .

وبعد أن نقل أستاذنا ماتقدم عن الذمة المالية عند رجال القانون ، وبعد أن أشار الى ارتباطها عندهم بالحقوق المالية دون سواها (١٨) ، ذكر أن الذمة فى الشريعة الاسلامية هى « محل الطلب . وهى ـ لذلك (كمهد) منشأ كثير من الحقوق والواجبات المالية وغيرها على السواء . وبعد أن أورد فضيلته بعض تعاريف لعدد من قدامى الفقهاء ، قال ـ تعقيبا على بعض هذه التعاريف : أنه يتضح منها أن الذمة وصف شرعى افترض الشارع وجوده فى الانسان ، وجعله محلا للوجوب له وعليه .

والنتقل بعد ذلك أستاذنا الى الكلام عن « الشخص المعنوى » فقال : ان الذمة تثبت للانسان لما اختصه الله به من خصوصيات .. ولا تثبت للبهائم والدواب لانعدام تلك الخصوصية فيها ... أما غير الدواب مما لاحياة له كالمسجد والمدرسة والمستشفى والوقف وبيت المال ، وما الى ذلك من المنشآت والجهات الخيرية ، فالمعروف أن الحنفية يذهبون الى أن ذلك كله لاذمة له . وقد بنى الحنفية على

---

(١٧) انظر كذلك فى « الذمة المالية » على سبيل المثال د. توفيق حسن فرج ، المدخل للعلوم القانونية ، ١٩٧٠ ص ٣٤٠ وما بعدها .

(١٨) ان الذى يدخل فى الاعتبار هنا هو مجموع الحقوق والالتزامات التى لها قيمة مالية فلا يدخل فى الذمة المالية ـ ماللشخص من حقوق غير مالية ـ د. فرج ـ نفسه ، ص ٣٤١

هذه الفكرة عدم صحة الهبة لهذه المنشآت ... ويمضي فضيلته فيقول : ومع ذلك نرى في مؤلفاتهم الفقهية والأصولية أنهم كثيرا ما يقررون لمثل هذه الجهات أحكاما تقتضي أن لها حقوقا قبل غيرها يقوم بطلبها من يقوم عليها من ولي أو ناظر ، وأن عليها واجبات مالية يطالبها أربابها ممن له الولاية عليها . من ذلك — على سبيل المثال — اذا اشترى القيم على المسجد وأعيانه الموقوفة عليه حصيرا للمسجد بالنسيئة ، ثم عزل وأقيم مقامه ناظر جديد كان لبائع الحصير مطالبة ذلك الناظر الجديد . ومثل هذه الأحكام نصادفها كثيرا بالنسبة الى الوقف وبيت المال وغيرهما . فبيت المال — مثلا — يستحق جميع التركات التي يتوفى عنها أصحابها ولا وارث لها ، ولامستحق بالوصية . بذلك يعتبر مالكا لها .

وفي بيت المال تجب النفقة للفقراء (١٩) الذين لايوجد من أهلهم من تجب عليه نفقتهم ، وغير ذلك من التكاليف مما يطالب به . وقد أجاز الفقهاء للامام أن يستدين على بيت المال — عند الحاجة — اذا خلا من مال .

وبعد أن أورد أستاذنا أمثلة وأحكاما عديدة مماثلة فيما يتعلق بالمسجد والوقف وبيت المال ، قال : أليس هذا كافيا لأن نطمئن الى أن الحنفية يقولون « بالشخصية المعنوية » ، وان لم ينطقوا بهذه الالفاظ لانها ثمرة اصطلاح حديث ؟ ذلك ما يجب أن يفهم ، والا فكيف يدار مستشفى وقفه منشئه ، ووقف عليه أعيانا للانفاق

---

(١٩) تأمل كيف يكون التضامن والتكافل في الاسلام ، وكيف ان المجتمع المسلم كالبنيان المرصوص يشد بعضه بعضا . ليس في هذا المجتمع — كما يجب أن يكون — معدم ولا معوز ، فمن ليس له قريب يكفله ، فبيت المال يكفله . وهذا حق له .

عليه وادارته ؟ أليس يحتاج الى أطباء وصيادلة وممرضين وخدم ، وكل هؤلاء يستحقون أجورهم من وقف المستشفى ؟ ثم أليس يحتاج — كذلك — الى أن يشترى له كثير من الأثاث وأنواع من الادوات وأصناف من العقاقير الطبية ، فيكون لبائعها أن يطالب جهة المستشفى بثمنها ؟ واذا عولج فى المستشفى الموسرون من المرضى بأجرة ، ألا تستحق جهة المستشفى فى ذممهم هذه الأجرة فيطالبهم القائم على المستشفى بها ويؤدونها اليه ، فتكون من أموال المستشفى وملكا له لا للقائم عليه ؟ أليس كل هذا يقضى بثبوت الذمة لهذه الجهات والمنشآت ؟ هذا عن الحنفية ، أما عن الشافعية فمذهبهم فى ذلك أوضح وأظهر • وفى هذا المعنى يقول أحدهم : « ان المسجد بمنزلة حر يملك » وكذلك الحكم عند المالكية والحنابلة • فالنقول عنهم صريحة فى أن كلا من المسجد وبيت المال يملك • وذلك يستلزم القول بثبوت الذمة لهما • واذا ثبتت الذمة للمسجد ولبيت المال ثبتت لأمثالهما من المستشفيات والمدارس والجامعات وجميع المنشآت والمؤسسات •

وأمام هذا لامندوحة عن افتراض الذمة والقول بالشخصية المعنوية • وعلى ذلك نستطيع أن نقول : ان فقهاء الشريعة يثبتون الذمة للانسان وللشخص المعنوى ، وأنه لايوجد انسان من غير ذمة ، وهم فى هذا يتفقون مع فقهاء القانون •

أقول : ان عبارة « الشخصية المعنوية » اصطلاح حديث ، واذا لم يكن الفقهاء المسلمون قد نطقوا بهذه الألفاظ والحروف ، فانهم عرفوا الشخصية المعنوية بمعناها وموضوعها وأحكامها كما تبين مما تقدم •

الباب الرابع

القواعد العامة للتنظيم الادارى

المركزية واللامركزية الادارية

الفصل الأول
(فى النظم المعاصر)

٢٧ ـ « يمكن القول ـ بصفة عامة ـ أن **المركزية الادارية** تعنى قيام الحكومة المركزية وحدها بالوظيفة الادارية ، دون مشاطرة هيئات أخرى لها فيها » .

والفكرة الأساسية فى النظام المركزى هى وحدة الادارة ، وانبعاثها من رئيس الدولة والوزراء فى العاصمة . وهذا لايعنى قيام هؤلاء بكل صغيرة وكبيرة ، انما يعاونهم موظفو الوزارات فى العاصمة والأقاليم ، وذلك بتوجيه منهم وتحت اشرافهم .

ومما تقدم ، يتضح أن النظام المركزى يقوم على أساسين :

أولهما : تركيز السلطة فى أيدى رجال الادارة المركزية فى العاصمة .

وثانيهما : انتظام سائر الموظفين فيما يسمى بالسلم الادارى ، وخضوعهم لما يعرف بالسلطة الرئاسية .

والسلم الادارى يعنى أن موظفى كل وزارة أو ادارة يتسلسلون فى ممارسة اختصاصاتهم على درجات السلم الادارى ، حيث نجد

صغار الموظفين فى القاعدة ، ثم رؤساءهم المباشرين فى الدرجة التالية ، وهكذا حتى نصل الى الوزير القائم على قمة هذا السلم • ويرتبط الموظف الأدنى بالموظف الأعلى برابطة التبعية والخضوع ، بنفس التسلسل من أدنى الدرجات الى أعلاها حيث ننتهى للى الوزير أيضا •

أما السلطة الرئاسية ، فان للرئيس — بموجبها — أن يمارس على أشخاص مرءوسيه وعلى أعمالهم سلطات مختلفة : على الأشخاص بالنقل والترقية والتأديب الى آخره •• وعلى الأعمال بالتوجيه السابق ، والمراجعة اللاحقة •

ولما كان الرئيس يمارس كل هذه السلطة على مرءوسيه — فانه تحمل — فى مقابل ذلك — المسئولية عن أعمالهم •

٢٨ — **وللمركزية صورتان :**

أولاهما : التركيز الادارى Concentration

فى هذه الصورة من صورتى المركزية يتولى الوزراء ومعاونوهم فى قاعدة البلاد اتخاذ القرارات فى كل ما يدخل فى اختصاص وزاراتهم ، وفى هذه الحالة لا يملك موظفو الوزارات المختلفة فى الأقاليم الا الرجوع الى الوزراء المختصين فى كل شىء •

وثانيتهما : عدم التركيز الادارى : Deconcentration

ومن مقتضاه تخويل كبار موظفى الوزارة فى العاصمة والأقاليم سلطة البت فى كثير من المسائل ، سواء بمفردهم أم مع لجان مكونة لهذا الغرض • ولهذا النمط من أنماط المركزية مميزات منها التخفيف عن الوزير حتى يتفرغ للمسائل الكبرى ، ومنها التيسير

على المواطنين وموظفى الأقاليم بسرعة البت فى الأمور ، ومن ذات الموقـــع •

ولما كان عدم التركيز الادارى ليس الا صورة من صور المركزية، وفيه كل خصائصـــها ، فان الموظفين فى ظله يمارســـون ما لهم من سلطة البت تحت اشراف الوزير ورقابته •

٢٩ ــ أما اللامركزية الادارية فتعنى توزيع الوظيفة الاداريـــة بين الحكومة المركزيـــة فى عاصـــمة البلاد وبين هيئـــات (محليـــة أو مصلحية) تمارس سلطاتها مستقلا فى الحدود المرسومة لها تحت رقابة الادارة المركزية •

ولا يمـــكن الزعم بوجـــــود لامركزيـــة اداريـــة الا بوجـــود **الأركان الثلاثة التالية :**

أولا ــ التسليم بوجود مصالح محليـــة أو مرفقية مختلفة عن المصـــالح القوميـــــة : ذلك أنه اذا كان من الأجـــدى أن تقـــوم الحكومة المركزية بالمصـــالح التى تهم الدولة ككل (وذلك كمرافق الأمن والقضاء والجيش) فانه من الأوفق أن تقوم الهيئات المحلية والمصلحية بالمرافق الأخرى ، لأن هذه الهيئات الاخيرة أدرى بحاجاتها ، وأقدر على خدمتها • والشئون المحلية أو المرفقية التى ينبغى أن تتولاها الهيئات اللامركزيـــة لايترك تحديدهـــا لهذه الهيئـــات ، ولا للادارة المركزية ، انمـــا يتولى ذلك المشرع ، وقد تتضمن الدســـاتير ذاتها توجيهات عامة فى هذا الشأن • وينتج عن قيام المشرع نفسه بتحديد اختصاصات الهيئات اللامركزية أن هذه الهيئات لا تستطيع الخروج عن هذا الاختصاص ، كما لا تستطيع الادارة المركزية أن تنتقص منه•

ثانيا – قيام هيئات منتخبة بالاشراف على المصالح المحلية وإداراتها :

لايكفى التسليم بوجود مصالح محلية متميزة ، بل يجب أن يشرف على هذه المصالح المحلية المتميزة ويديرها أبناء الاقليم أو المدينة أنفسهم . فهم بحاجاتهم أدرى ، وعلى اشباعها أقدر . لكن لما كان من المتعذر عملا اشتراك كل هؤلاء فى الاشراف على هذه المصالح والشئون ، لم يعد هناك بد من اختيار ممثلين عنهم للقيام بهذه المهام ، **وذلك عن طريق الانتخاب** . فالحكم المحلى الديمقراطى لا يتصور وجوده دون قيام الهيئات المنتخبة بأعبائه . وهذا هو السائد فى التشريع المقارن . غير أن هذا لايعني أن يكون كل أعضاء المجالس الاقليمية والمحلية قد تم اختيارهم عن طريق الانتخاب ، بل يكفى أن يكون أغلبهم قد أتى عن هذا الطريق . هذا ، ويلاحظ أنه فيما يتعلق بالمؤسسات والهيئات العامة الادارية (اللامركزية المرفقية) فان المشرع يكتفى عادة بالنص على استقلالها دون اشتراط الانتخاب فى تكوين مجالسها ، وذلك لما للخدمات التى تؤديها من طابع فنى .

ثالثا – استقلال الهيئات اللامركزية فى عملها مع خضوعها لاشراف السلطة المركزية :

ان استقلال هذه الهيئات فى ممارسة اختصاصها من أركان قيامها . وهذا الاستقلال أصيل ، مصدره المشرع غالبا ، والدساتير أحيانا . فهو ليس من صنع الادارة المركزية ولا منحة منها . غير أن هذا الاستقلال محدود بما تمارسه الادارة المركزية من رقابة ادارية على الهيئات اللامركزية . وتختلف الدول فى نوع هذه الرقابة ومداها وذلك باختلاف نظمها السياسية وواقعها الاجتماعى .

غير أنه مهما اشتدت الرقابة التى تمارسها الادارة المركزية على الهيئات اللامركزية ، فان لهذه الرقابة حدودا تميزها عن السلطة الرئاسية التى سبق ذكرها . ذلك أن هذه السلطة أصل وقاعدة ، ويمارسها الرئيس على المرءوسين ، لانه — فى النهاية — مسئول عن أعمالهم . أما الهيئات اللامركزية فان استقلالها هو الأصل وما الرقابة التى تمارسها الادارة المركزية عليها الا استثناء من هذا الأصل .

٣٠ — ومن هنا جاءت الفروق التالية :

(أ) الهيئات اللامركزية تعمل أصلا وابتداء ، وتأتى الرقابة فى المرحلة التالية .

(ب) فى الحالات التى يخضع فيها عمل الهيئات اللامركزية للاذن السابق ، أو التصديق اللاحق من الادارة المركزية : فليس لهذه الا الموافقة أو الرفض ، ولاتملك تعديل العمل ولا استبدال غيره به . وهذا فارق أساسى بين الرقابة الادارية وبين السلطة الرئاسية .

(ج) تملك الهيئة اللامركية الرجوع عن القرار الذى تم الاذن به أو التصديق عليه من السلطة المركزية ، وذلك اذا ماتبين للهيئة اللامركزية أن المصلحة العامة تقضى بذلك .

لما كانت الهيئات اللامركزية هى صاحبة السلطة الأصلية فى اتخاذ قراراتها ، فانها تتحمل المسئولية الكاملة عن هذه القرارات ، واذن السلطة المركزية أو تصديقها لايعفى الهيئة اللامركزية من هذه المسئولية .

٣١ — صور اللامركزية الادارية :

لها صورتان أساسيتان : اللامركزية الاقليمية واللامركزية المرفقية ، وتوجد الأولى بمنح جزء من اقليم الدولة الشخصية المعنوية وحق الاشراف على مرافقه استقلالا فى الحدود التى يبينها القانون . (مثال ذلك المحافظات والمدن والقرى) ، وتوجد الصورة الثانية بمنح مرفق قومى أو اقليمى الشخصية المعنوية ، فتقوم بذلك المؤسسة العامة أو الهيئة العامة الادارية بأركانها المعروفة ، وتستقل عن الشخص المعنوى العام الذى تتبعه .

٣٢ — تمييز اللامركزية الادارية عما يشبهها من النظم :

أ — اللامركزية الادارية واللامركزية السياسية :

تنقسم الدول من حيث التكوين الى دول بسيطة وأخرى مركبة ، وفى الدول البسيطة تمارس خصائص السيادة سلطة واحدة مقرها العاصمة ، ومعظم الدول من هذا النوع . وفى الدول المركبة ذات النظام الفيديرالى (ومن أمثلتها الولايات المتحدة الأمريكية) تتوزع مظاهر السيادة وخصائصها بين حكومة الاتحاد وحكومات الولايات أو الدويلات .

والفرق بين اللامركزية الادارية واللامركزية السياسية كبير جدا ، فهذه الأخيرة لاتوجد الا فى دول الاتحاد المركزى . أما اللامركزية الادارية فقد توجد فى الدول البسيطة ، كما قد توجد فى الدول المركبة .

واللامركزية الادارية لاتعنى سوى توزيع الوظيفة الادارية أما اللامركزية السياسية فتعنى توزيع خصائص السيادة ذاتها ، من

تشريع وتنفيذ وقضاء بين الحكومة المركزية وحكومات الولايات فى الحدود التى يرسمها دستور الاتحاد .

ب — اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الادارى :

مما سبق عرضه عنهما ، ومن مقارنته ، يتضح الفرق بينهما :

فعدم التركيز الادارى صورة مخففة من صور المركزية الادارية، ويحمل خصائص هذه الأخيرة ، ومن أهم هذه الخصائص أن ممثل السلطة المركزية فى حالة « عدم التركيز الادارى » يمارس اختصاصاته فى نطاق السلطة الرئاسية ، أى يملك الوزير بالنسبة اليه كامل السلطة على شخصه وعلى أعماله أيضا . أما اللامركزية الادارية فان استقلالها فى العمل أصيل ، ولاتستطيع السلطة المركزية المساس بهذا الاستقلال .

ومع ذلك فان « عدم التركيز الادارى » كثيرا ما يكون الخطوة الأولى نحو اللامركزية الادارية ، ذلك أن نقل الاختصاص من ممثل السلطة المركزية فى الاقليم الى الهيئة اللامركزية أيسر من نقل الاختصاص من الوزير فى العاصمة الى هذه الهيئة (١) .

٣٣ — لا ريب أن « للمركزية الادارية » مزاياها وعيوبها . وكذلك الشأن فى «اللامركزية الادارية» (٢) ولايمكن الزعم بصلاحية هذه أو تلك وأفضليتها فى كل زمان ومكان وتحت أية ظروف ، فالمسألة

---

(١) انظر فى كل ما تقدم للمؤلف « دروس فى القانون الادارى » ١٩٦٨/١٩٦٩ ص ٢٢ وما بعدها .

(٢) انظر فى هذه المزايا والعيوب — المرجع السابق « ص ٢٥ ومابعدها ، وص ٣٦ وما بعدها .

نسبية ، وتختلف باختلاف الظروف السياسية والاجتماعية السائدة .
غير أنه منذ انتصار المذهب الديمقراطى ، وصيرورة الشعوب مصدر السلطات ، فان « اللامركزية الادارية » ــ باعتبارها لونا من ألوان الممارسة الديمقراطية ــ قد صارت الصيغة الغالبة على روح هذا العصر .

الفصل الثانى

اللامركزية الادارية المحلية
فى الدولة الاسلامية فى عهدها الأول

٣٤ ــ بعد ما ذكرت عن المفهوم المعاصر للامركزية الادارية المحلية ، أنتقل الى ذات الموضوع فى الدولة الاسلامية فى عهدها الأول ، مبتدئا بالملاحظات التالية :

أولا ــ أقصد بعبارة « الدولة الاسلامية فى عهدها الأول » الحكومة الاسلامية الأولى فى عهد الرسول عليه الصلاة والسلام ، والحكومات الاسلامية فى عهد الراشدين رضى الله عنهم • وقد امتدت هذه الفترة ثلاثين عاما بعد قبض الرسول الى الرفيق الأعلى • ولهذه الفترة أهمية خاصة ، فالسنة وأفعال الصحابة من مصادر التشريع الاسلامى على النحو المبين فى موضعه •

ثانيا ــ يصف بعض المؤلفين المحدثين عهدا اسلاميا معينا بالمركزية ، ويصف آخرون منهم نفس العهد باللامركزية • ومن أمثلة ذلك ما قاله الدكتور صبحى(٣) الصالح من أن عمر بن الخطاب كان يميل فى التنظيم الادارى الى المركزية بصفة عامة ، بينما يقول المرحوم محمد كرد على(٤) : ان طريقة المنصور فى حكم الأمصار طريقة اللامركزية ، أى طريقة الأمويين والراشدين من قبل •

ثالثا ــ يلاحظ كذلك ، وهذا هام جدا ــ أن الذين وصفوا عهودا معينة ــ من الحكم والادارة فى الدولة أو الدول الاسلامية ــ

---

(٣) النظم الاسلامية ، ١٩٦٥ ، ص ٣١٣

(٤) الادارة الاسلامية فى عز العرب ص ١٢٦

باللامركزية ، لم يخطر على بالهم قط « اللامركزية » بالمفهوم المعاصر، وبأركانها الثلاثة السابق ذكرها ، وانما أرادوا بهذا الوصف ما أسميناه فيما تقدم « عدم التركيز الادارى » ، وهو صورة مخففة للمركزية كما قلنا ، ويحمل سماتها وعناصرها ، وله نفس أحكامها . وأكتفى هنا بأمثلة مما جاء في كتاب الادارة الاسلامية فى عز العرب للمرحوم كرد على قال : وطريقة عمر فى الادارة طريقة أبى بكر وصاحبه (أى الرسول) من قبل : اطلاق الحرية للعامل فى الشئون الموضعية ، وتقييده فى المسائل العامة(٥) وفى مكان آخر(٦) قال : أما طريقة

= هذا ، واذا كان المؤلف ، قد وصف طريقة المنصور (العباسى) فى حكم الأمصار باللامركزية ، فقد وصف بذات الوصف عهد الرشيد (العباسى) فقال : قلد الرشيد وزارته يحى بن خالد ، وقال له « قد قلدتك أمر الدولة ، واخرجته من عنقى اليك ، فاحكم فى ذلك بما ترى من الصواب ، واستعمل من رأيت ، واعزل من رأيت وامض الأمور على ما ترى » ودفع اليه خاتم الخلافة . أما الولايات فقد فوضها لأمراء جعل لهم الولاية على جميع اهلها ، ينظرون فى تدبير الجيوش والاحكام ، ويقلدون القضاة والحكام . ويجبون الخراج ، ويقبضون الصدقات ، ويقلدون العمال فيها ، ويحمون الدين ويقيمون حدوده ، ويؤمون فى الجمع والجماعات ، او يستخلفون عليها ، ويسيرون الحج .. فان كانت اقاليمهم متاخمة للعدو تولوا جهاده » .

بينما يقول كرد على ذلك ، نجد كتابا آخرين يذكرون أن النظام الادارى كان لامركزيا فى عهد الأمويين ، ومركزيا فى عهد العباسيين . (انظر فى ذلك ، وعلى سبيل المثال ، الدكتور صبحى الصالح ، نفسه ص ٣١٠ ، ٣١١ ود. حسن ابراهيم حسن وزميله ، النظم الاسلامية ، نفسه ، ص ١٧٧ و ١٧٨ . وهذا تعميم ، يؤدى الى الكثير من الخطأ ، والواجب هو دراسة عهد كل خليفة أو حاكم على حدة . بل أنه قد يحدث أن يغير الحاكم الواحد سياسته الادارية تمشيا مع الظروف المتغيرة ، وما قد يكشف عنه التطبيق والتجربة .

(٥) نفس المرجع ص ٢٨

(٦) نفسه ص ١٥٨

على بن أبى طالب ، فكانت — أيضا — فى الادارة طريقة من سبقوه الى الامامة : يولى العامل ويطلق يده على الجملة ، ويكشف حاله . وهــذا كله ، وكمــا قلت ، ليس الا « عــدم التركيز الادارى » وهو احدى صورتى المركزية ، وان كانت الصورة المخففة منها .

٣٥ — بعد هذه الملاحظات أنتقل الى لب الموضوع ، الى التنظيم الادارى المحلى فى الدولة الاسلامية فى عهد الرسول والراشــدين عليهم السلام .

يقول أحد الكتاب المعاصرين (٧) عن عهد عمر رضى الله عنه : « لقد فرضت ظروف الدولة الاسلامية فى عهد عمر أسلوب المركزية فى الحكم ، بل ان عمر قد سلك أسلوبا مركزيا متطرفا لانكاد نجد له مثيلا فى التاريخ . ولقد لاحظ الكتاب هذه الخاصية فى أســلوب عمر فى القيادة وأخــذوها عليه ، ولكننا نجد أنه لم يكن أمام عمر وسيلة أخرى غيرها ، بل اننا لا نبالغ لذا قلنا انه لولا تركيز السلطات فى يد الخليفة وهيمنته التامة على جميع الأمور فى أطراف الـدولة لمــا استطاع عمر ولا المسلمون أن يحققوا ما حققوه من معجــزات فى هذا الزمن القصير » .

وكتب آخر فقال (٨) : « نما النظام الاسلامى الادارى فى الدولة الاسلامية على هدى التعاليم التى قررها الرسول الكريم ، وصــار قادرا على مواجهة التطور السريع والهائل الذى شهدته تلك الدولة

---

(٧) الدكتور سليمان محمد الطماوى — عمر بن الخطــاب ، ١٩٦٩ ص ٢٨٨ ومابعدها تحت عنوان : « عمر بين المركزية واللامركزية » .

(٨) الدكتور ابراهيم العدوى ، النظم الاسلامية ، ١٩٧٢ ص ١٩٥ وما بعدها تحت عنوان «النظام الادارى المركزى على عهد عمر بن الخطاب»

على عهد الخليفة عمر بن الخطاب الذى ضرب بنفسه المثل العملى للافادة من النظم القديمة فى البلاد المفتوحة لبناء النظام الادارى للدولة الاسلامية الناشئة .. مع تطعيم هذه النظم بالروح العربية الجديدة التى صقلها الاسلام(٩) .. وقد استمدت هذه الروح مقوماتها من مفهوم السلطان فى الاسلام ، وهو يقوم على أن السيادة لله تعالى ، وهذه السيادة مودعة فى الخليفة الذى يعتبر رأس النظام السياسى والمهيمن على ازمة النظام الادارى . وقد **اقتضى هذا** المفهوم الاسلامى عن **السلطان** أن يكون **النظام الادارى مركزيا** . لأن الخليفة هو المسئول عن تنفيذ القانون ، وأن الرابطة بينه وبين عماله يجب أن تكون مباشرة ، وأن المسئولية أولا وأخيرا هى مسئوليته . وآمن عمر بهذا المفهوم ايمانا عميقا عبر عنه بقوله : « والله لو عثر بعير بالعراق لكنت مسئولا عنه » ثم أكد (عمر) هذا المفهوم مرارا ، وفى مناسبات عديدة ، منها قوله : « لئن عشت لأسيرن فى الرعية حولا ، فانى أعلم أن للناس حوائج تقطع دونى ، أما عمالهم فلا يرفعونها ، وأما هم فلا يصلون الى : فأسير الى الشام فأقضى بها شهرين ثم أسير الى الجزيرة فأقيم بها شهرين ، ثم أسير الى مصر فأقيم بها شهرين ، ثم أسير الى البحرين فأقيم بها شهرين ، ثم اسير الى البصرة فأقيم بها شهرين ، ثم أسير الى الكوفة فأقيم بها شهرين ، والله لنعم الحول هذا » . ويمضى الكاتب قائلا : « وبهذه الروح الاسلامية شيد عمر نظاما **اداريا مركزيا** كفل الطمأنينة والرفاهية لجميع القاطنين فى ظله ، وقدم لهم المثل العملى عن مفهوم السلطان فى الاسلام » .

---

(٩) انظر — ايضا — د. حسن ابراهيم حسن وآخر ص ١٦٩ ود. على حسن الخربوطلى ، الخلافة ١٩٦٩ ص ٨٨

أقول : أما أن السيادة والحكم فى الاسلام لله ، فهذا صحيح ، والله سبحانه وتعالى يقول : « ان الحكم الا لله » (الآيات ٥٧ ـ الأنعام و ٦٢ من نفس السورة و ٤٠ من يوسف و ٦٧ من نفس السورة) . أما غير الصحيح فهو القول بأن الخليفة هو مستودع السيادة ومستقرها . ذلك لأنه ليس لأحد أو فرد أيا كان ان يدعى ذلك لنفسه أو يدعيه لغيره ، بعد الأنبياء . لقد استخلف الله آدم ، ثم استخلف الأنبياء بعد آدم . وفى ذلك يقول جل وعز : « واذ قال ربك للملائكة انى جاعل فى الأرض خليفة ... » (الى آخر الآية ٣٠ ـ من سورة البقرة) ، ويقول : « يا داود انا جعلناك خليفة فى الأرض ... » (الآية ٢٦ ـ ص) . وهذا يعنى أن خلافة الله فى الأرض ـ بعد الأنبياء ـ لا تكون الا لكل الناس (أى للناس ككل)(١٠) . أو هى « للذين آمنوا وعملوا الصالحات » « الذين وعد الله أن يستخلفهم فى الأرض ... » (الآية ٥٥ من سورة النور) . فالحكم فى الاسلام لله ، وليس لأحد سواه . وخلفاء الله فى الأرض ـ بعد الأنبياء ـ هم ذرية آدم (أى الناس ككل) ، أو هم الذين آمنوا منهم وعملوا الصالحات . وسواء كان هؤلاء أو هؤلاء هم الخلفاء أو الحكام ، فهم مقيدون بالحكم بما أنزل الله (أنظر ـ على سبيل المثال ـ الآية ٤٩ ـ المائدة ـ وفيها يقول تعالى . « وأن أحكم بينهم بما انزل الله ... » .

ان هذا الذى ذكرته هو الصحيح ، والآيات القرآنية ، والسنة لنبوية وأعمال الصحابة ، والراشدين منهم خاصة ، تقرر هذا كله وتؤكده

---

(١٠) أنظر الآية ـ ٣٠ ـ البقرة ، السابق ذكرها ، ومعناها أن الله جاعل فى الارض من يمكنه منها ويجعله صاحب سلطان فيها ، وهو آدم وذريته .

بحسم ووضوح لا لبس فيه • ان هذا كله يعنى أن الاسلام يقوم على الشورى : الشورى فى السياسة ، والشورى فى الادارة ، والشورى فى غير السياسة والادارة •

لقد ربط الكاتب ـ فيما كتبه ـ بين كون السيادة والحكم في الاسلام لله ، وبين النظام المركزى فى الادارة • ثم فسر هذا وعلله بأن الخليفة هو مستودع السيادة ومستقرها • أى أنه أصل « المركزية » وأقامها على قاعدة شرعية • وهذا يعنى ، أو قد يعنى ، أن « اللامركزية » غير شرعية • بل ان ما ذهب اليه يعنى ما هو ابعد من ذلك : انه يعنى أن النظام السياسى الاسلامى « نظام فردى » وهو قول بالغ الخطأ والخطر(١١) •

وكتب ثالث فقال (١٢) : « انه بظهور الاسلام اختفى التنظيم القبلى للعرب ، والحكم اللامركزى الذى كان يباشره شيوخ القبائل في مناطق الصحراء ، وكذلك حكم الأمراء الصغار ورؤساء العشائر فى الجهات الأكثر خصوبة • وحل محل ذلك حكومة مركزية قوية لها نظام يتبعه المسلمون كافة ، ويتناول النواحى الشرعية والخلقية والدينية • ثم يقول : « ومع أن العشيرة ـ كقاعدة للتنظيم الاجتماعى ـ ظلت قائمة من الناحية العملية ، فانها أقصيت جانبا على الأقل من الناحية النظرية لاقامة مجتمع مبنى على الأخوة فى الدين ، يتجاوز الحدود الجغرافية والفوارق السلالية واللغوية » •

وأرد على ما تقدم فأقول : ان الذى كان قائما ببلاد العرب قبل الاسلام ليس حكما لامركزيا • ذلك أن اللامركزية اما سياسية

---

(١١) انظر ـ على سبيل المثال ـ « الاسلام وحقوق الانسان » للمؤلف فصل بعنوان « الشورى » ص ٢٢٣ وما بعدها •

(١٢) الادارة العربية ، نفسه ص ٤٢ وما بعدها .

واما ادارية ، وفى اللامركزية السياسية يوجد اتحاد مركزى (فيديرالى) تنضوى فيه ولايات أو دويلات تمارس بعض خصائص السيادة من تشريع وتنفيذ وقضاء . ومن أبرز الأمثلة على ذلك الولايات المتحدة الأمريكية . أما اللامركزية الادارية المحلية فهى ما رأينا من قبل ، وهى لامركزية ادارية وليست سياسية ، وهى توجد فى الدول الموحدة والمركبة على حد سواء .

ولم يكن يوجد ببلاد العرب ــ قبل الاسلام ــ لا اتحاد مركزى ولا دولة موحدة . انما كانت بها قبائل أو عشائر متعادية ، وكانت هذه القبائل والعشائر وحدات سياسية مستقلة ، تحولت ــ فى ظل الدولة الاسلامية ــ الى وحدات ادارية لا مركزية . لقد كانوا منقسمين ، وكانت نيران الحروب مشتعلة بينهم دائما . لقد كانوا على شفا حفرة من النار فأنقذهم الله بالاسلام . (أنظر الآية ١٠٣ من آل عمران) .

٣٦ ــ وبعد : فانى أذهب الى أن النظام الادارى المحلى ، فى الدولة الاسلامية فى عهدها الأول ، كان نظاما لا مركزيا . هكذا كان هذا النظام فى عهد نبينا عليه السلام ، وهكذا كان فى عهود الراشدين الكرام .

لما أتم الله ــ جل وعز ــ على رسول الله صلى الله عليه وسلم نعمته ، ومكن له بفتح مكة ، دانت له العرب عامة ، ودخلوا فى دين الله أفواجا . وكثرت الوفود اليه فى السنة التاسعة للهجرة ، حتى سمى هذا العام بعام الوفود . وكان (ص) اذا وفد عليه وافد يعهد اليه أن يعلم قومه الدين ، كما كان يجعل أمام كل قبيلة منها لنفور العرب من أن يتقدم على القبيلة أحد من غير أهلها . واذا كان الوافد من رءوس القبيلة يوسد اليه جباية الفىء ، ويأمره أن يبشر الناس بالخير ، ويعلمهم القرآن ، ويفقههم فى الدين .

ويوصيه أن يلين للناس فى الحق ، ويشتد عليهم فى الظلم • وأن ينهاهم — اذا كان بين النـاس هيج — عن الدعـاء الى القبـائل والعشائر ، ليكون دعاؤهم الى الله وحده لا شريك له • وأن يأخذ خمس الأموال ، وما كتب على الناس فى الصدقة » • ومن المعروف أن الذى كان يحكم القبيلة العربيـة وقتئذ هو شيخهـا مع مجلس من رؤساء بطونها • ومن المعروف — كذلك — أن النبى صلى الله عليه وسلم لم يكن يفرض على هؤلاء من حديثى العهد بالدين الجديد ، الا أركانه الأساسـية تاركا لهم ما عدا ذلك من شـئونهم المحليـة يديرونها طبقا لـما لديهم من أعراف وتقاليد • وبهذا المعنى قـال — صلى الله عليه وسـلم — حين بعث معاذا الى اليمن : « انك تقدم على قوم أهل كتاب ، فليكن أول ما تدعوهم اليه عبـادة الله تعالى ، فاذا عرفوا الله تعالى فأخبرهم أن الله تعـالى فرض عليهم زكاة تؤخذ من اغنيائهم وترد على فقرائهم ، فان هم أطاعوا لذلك فخذ منهم وتوق كرائم أموالهم • واتق دعوة المظلوم ، فانه ليس بينها وبين الله حجاب(١٣) •

---

(١٣) هذا ، ويلاحظ ما يلى :

أولا : ان ماكان يؤخذ من اغنياء الاقليم كان ينفق (كله او بعضه) على الاقليم نفسه . وهذا يعنى أنه قد كان لكل اقليم قدر من الاستقلال المالى •

ثانيا : فى قوله عليه السلام : « فليكن أول ما تدعوهم اليه عبادة الله تعالى ... الى آخر الحديث » — المثل لـما يجب أن تكون عليـه الدعوة ، ولـما يجب ان تكون عليه سياسة الأمم : تبسيط الامور والبدء بالأهم ، ثم التدرج . وفى الحديث الشريف مثل لـما يتميز به الاسـلام من أنه دين الواجب والعطاء ، فعلى الجابى أن يتوقى كرائم الأموال ، وعلى المكلف الا يتعمد ردىء المـال وخبيثه حين يعطى ما عليه من حقوق لله والناس . وفى ذلك يقول تعالى : « ولا تيمموا الخبيث منه تنفقون» (الآية ٢٦٧ من سورة البقرة) . وحين يلتزم بذلك الحاكم والمحـكوم لايكون هناك ظلم ولا شكوى . وانما يكون العدل والحرية الحقيقية والأمن ورغد العيش ، والسلام الاجتماعى •

وهذا كله يعنى أن النظام الادارى المحلى (أو الاقليمى) فى عهده عليه الصلاة والسلام كان نظاما لامركزيا : وهو لامركزى بذات المعنى(١٤) والأركان التى تميز اللامركزية الادارية المحلية على النحو السابق شرحه :

أولا — مصالح محلية لها بيئتها وخصائصها المتميزة ولها مشاكلها المختلفة باختلاف هذه البيئات .

ثانيا — وهيئات (شورية) منتخبة (على نحو يتمشى مع عصرها ومكانها) .

ثالثا — استقلال تمارسه هذه الهيئات فى اتخاذ القرارات ، على ضوء أعرافها الاقليمية ، وفى حدود الاطار والكليات التى جاء بها الدين الجديد .

وغنى عن البيان أنه — صلى الله عليه وسلم — كان يباشر من المدينة اشرافا ورقابة على هذه الهيئات ، اما بنفسه ، واما بمعاونيه ، واما برسله ومبعوثيه .

٣٧ — كانت خلافة الخليفة الأول ابى بكر رضى الله عنه قصيرة ، لم تتجاوز العامين وبعض العام . ومن المعروف عن الصديق

---

(١٤) لاأعنى هنا اكثر من تحقيق معنى الدراسة المقارنة ، ولايخطر فى بالى — قط — أن احاول تشبيه النظام الاسلامى (وهو فى أصله ومصدره ربانى) بالنظم الأخرى (وهى من وضع البشر) . ان الاشكال والهياكل والوسائل قد تتفق وقد تختلف . لكن للنظام الاسلامى — لانه ربانى — ميزات ، منها أن المسلم يعمل وهو يعلم انه اذا لم يكن هناك من يراه فالله يراه ، واذا فاته الجزاء فى الدنيا ، وعند الناس ، فلن يفوته عند الله .

أنه سار سيرة الرسول في الادارة والسياسة وغيرهما (١٥)فلم يستحدث ولم يبتدع حتى أنه قد احتفظ بالعمال الذين استعملهم صاحب الشريعة ، والأمراء الذين أمرهم(١٦) .

٣٨ — فى عهد الرسول والراشدين كانت أمور الدولة تدار من المسجد وتساس(١٧) . والمسجد بيت الله ، فهو مفتوح لجميع المسلمين ، ولايمكن منع أحد من هؤلاء من المشاركة فيما يجرى فيه، والاسهام فيما يتخذ فى ذلك من قرارات . وهذا الذى كان يجرى فى مسجد الرسول بالمدينة ، كان يجرى فى غيره من المساجد فى مختلف العواصم والبلاد . وهذه بدهية لاتحتاج الى نصوص أو دليل ، لأن الشرع واحد وان تعددت الجهات والشعوب الداخلة

---

(١٥) فعل الصديق ذلك ، وفعله بالتزام وتشدد صارا مضرب المثل . ومن ذلك أنه حين قبض الرسول الى الرفيق الأعلى ، كان جيشه الى الروم بقيادة اسامة بن زيد (الذى كان مازال فتى فى صدر الشباب) لم يغادر المدينة بعد وكانت فتنة الردة قد خرجت من جحورها ، واطلت براسها . وقد اشار الصحابة على ابى بكر بالتريث فى بعث اسامة وجيشه . لمواجهة المرتدين وهم كثرة العرب يومئذ . فأبى رضى الله عنه الا انفاذ ما قرره الرسول الكريم ، وانفاذه بحذافيره ، فى ذات الوقت ، وذات القيادة ، وذات الرجال .

(١٦) كرد على ، نفسه ص ٢٣ و ٢٧ ، والاسلام والخلافة ، د. الخربوطلى ، نفسه ص ٩٠

(١٧) لم يشيد الرسول (ص) مقرا آخر للحكم طول حياته (الادارة العربية ص ٤٦) .

(١٨) لقد كان ذلك « دستورا » اسلاميا متبعا ، ولقد امتد الالتزام به الى مابعد الراشدين ، فى ذلك كتب الأستاذ عبد العزيز عبد الحق مراجع الترجمة العربية لكتاب « الادارة العربية » (ص ١٦٢ و ١٦٣ — الهامش) : ان ولاة الامويين كانوا لايقطعون امرا الا بعد استشارة أهل الراى فى ولاياتهم بدعوتهم الى المسجد ، يعلنون عنها بتلك العبارة الخالدة « الصلاة جامعة » ، كما كانوا يلجأون الى هذه المشورة فى الترشيح للوظائف الكبرى .

فيه • وفى معنى حـديث شريف أنه ما كان احد أكثر شـورى من الرسـول عليه السـلام وكذلك كان الراشـدون وصحبه ، معه ، ومن بعده • والتزامهم بالشورى فى (العاصمة) يعنى التزام ولاتهم وعمالهم بها فى غير العاصـمة على مدى أرض الدولة الواسـعة ، وشعوبها المختلفة • وفى هذا المعنى نقرأ لبعض الكتاب « لقد كان فى مقدور المواطن العادى ــ اذا شاء ــ أن يسهم فى ادارة الدولة • فقد كان عمر حريصا على الديمقراطية ، فعندما أثيرت مسألة تعيين جباة الضرائب فى الكوفة والبصرة والشـام ، أمر مواطنى تلك الأقاليم بأن يختاروا من بينهم الأشخاص الذين يرونهم أهـلا لهذه الثقة ، وعين عمر من اختارهم اهالى الأقاليم(١٩) • وبذات المعنى ، معنى احترام ارادة المواطنين فى بلد من بلاد الدولة أو اقليم من أقاليمها ، أن عمر رضى الله عنه كان يعزل واليه أو عامله على البلد أو الاقليم اذا شكاه اليه أهل هذا البلد أو الاقليم(٢٠) • قد يفسر هذا ويعلل

= وانظر كذلك : الفخرى لابن طباطبا ، طبعة دار صادر ١٩٦٦ ص ٧٨ . وفيه ان عمر حين فكر فى غزو الفرس ، نادى : «الصـلاة جامعة » ولمـا اجتمع الناس اليه كلمهم فى الامر ... »

(١٩) الادارة العربية ص ٧٩ و د. الخربوطلى ، نفسه ص ٨٩ ، وبذات المعنى جاء فى كتاب الخراج لابى يوسف (ص ١١٣) عن عامـر الشعبى ، قال : كتب عمر بن الخطاب الى أهل الكوفة يبعثون اليه رجلا من أخيرهم واصلحهم ، والى اهل البصرة كذلك ، والى أهل الشـام . فبعث اليه أهل الكوفة عثمان بن فرقد ، وبعث اليه أهل الشام معن بن يزيد ، وبعث اليه أهل البصرة عثمان الحجاج بن علاط ، قال : فاستعمل كل واحد منهم على خراج ارضه .

(٢٠) لمـا شكا اهل الكوفة سـعد بن أبى وقاص عزله عمر ولم تأخذه به هوادة ، وسعد هو بطل القادسية ، وهو الذى أجمع الصحابة على توسيد حرب العراق اليه . وعزل عمر زياد بن أبى سفيان ، فقال =

بأن عزل العامل — ولو خطأ — أهون من تمرد أو ثورة تتدلع نارها فى جزء من أجزاء الدولة(٢١) . لكن الأصح عندى — خاصة وأن امارة المؤمنين لعمر — هو أن العزل فى مثل هذه الحالة ليس الا صورة من صور احترام ارادة الجماعة . والجماعة قد تخطىء وقد تصيب .

٣٩ — وكتب السيرة والتاريخ مليئة بالوقائع ذات الدلالة على ذات المعنى ، لقد كان فى مقدور الجميع ، ومن حق الجميع ، حتى النساء ، المشاركة فى الشئون العامة ، من ذلك حديث تلك المرأة التى راجعت عمر فى المهور ، حتى قال : أخطأ عمر واصابت امرأة(٢٢) . ومن ذلك — كذلك — قصة ذلك الرجل الذى قال له فى اجتماع عام . لو انحرفت عن الجادة لقومناك بسيوفنا . ولقد سعد عمر بذلك وقال : الحمد لله الذى جعل فى قوم عمر من يقوم اعوجاج عمر ولو بحد السيف . ولقد كان فى استطاعة أى انسان — رجلا كان امرأة — أن يوقف عمر فى السوق أو الطريق العام ، ليناقشه أو يشكوه أو يشكو اليه ، أو يطلب منه أو يعظه .

= زياد : أعن عجز عزلتنى ياأمير المؤمنين أم عن خيانة ، فقال : لاعن هذا ولا عن ذاك ، ولكنى كرهت أن أحمل على العامة فضل عقلك ... ومع ذلك فقد كان عمر على شدة فيه مع عماله — اذا أحس باعتداء او شبه اعتداء وقع على أحدهم يشتد على المعتدين ، لتبقى للعامل هيبته ومهابته .. (كرد على ، نفسه ص ٣٥ و ٣٦) .

(٢١) بمثل هذا المعنى جاء فى وصية معاوية لابنه يزيد : « .. وأنظر اهل العراق فان سألوك أن تعزل كل يوم عاملا فافعل ، فان عزل عامل أيسر من ان يشهر مائة الف سيف » (الفخرى ، ابن طباطبا ، طبعة دار صادر بيروت ١٩٦٦ ص ١٠١) .

(٢٢) أنظر فى ذلك ومثله : « الاسلام وحقوق الانسان » للمؤلف ص ٣٢٩ ومابعدها .

وكان صدر عمر (وهو من مدرسة الرسول وأبى بكر) يتسع لذلك كله ويحمده .. ومن هذا قصته مع تلك المرأة التى سمع الله قولها ، وهى تجادل الرسول فى زوجها . انها خولة بنت ثعلبة ، وكانت قد استوقفت عمر طويلا ووعظته .. وهو واقف يسمع كلامها . فقيل له : يا أمير المؤمنين ، أتقف لهذه العجوز هذا الوقوف ؟ فقال : والله لو حبستنى أول النهار الى آخره لازلت الا للصلاة المكتوبة . أتدرون من هذه العجوز ؟ انها خوله .. قد سمع الله من فوق سبع سموات قولها ، ايسمع رب العالمين قولها ولا يسمعه(٢٣) عمر ؟ ! ومثل هذا كثير .

هكذا كان عمر ، وكان الرسول وكان الصديق من قبل عمر ، وهكذا كان الراشدون . وصحابة الرسول الذى أدبه ربه بالقرآن فأحسن تأديبه ، وتأدب أصحابه بأدبه . لقد كانوا لا يتخذون الحجاب ، لقد كانوا مفتوحى الصدور ، مفترحى القلوب والعقول مفتوحى الأبواب . وفى هذا المعنى يروى عن عمر أنه كان اذا استعمل عاملا أوصاه بتقوى الله واصلاح الرعية ، وكتب عليه كتابا ، وأشهد عليه رهطا من الأنصار ألا يركب برذونا ، ولا يأكل نقيا ، ولا يلبس رقيقا ، ولا يغلق بابه دون حاجات المسلمين(٢٤) . واذا كانت الأمور تجرى على هذا النحو فى العاصمة (المدينة أو الكوفة) ، فلا يمكن ان تجرى على غير هذا ــ فى ذات العهد ــ فى سائر اقاليم الدولة ، (على الأقل كقاعدة عامة) .

---

(٢٣) الاسلام وحقوق الانسان ، نفسه ص ٣٢٦ و ٣٢٧ .
(٢٤) انظر كرد على ، نفسه ص ٣٠

٤٠ — وفى الاسـلام ، تحكم الشريعة ، والشريعة وحـدها ، تصرفات الحكام . ومن الشريعة ، والشريعـة وحدها ، يستمد الكل اختصاصاته ، ويلتزم بواجباته . واذا صدر القرار صحيحا شرعا ، ولو من عامل صغير ، لايستطيع أحد أن ينقضه حتى الأمير . وفى هذا المعنى يقول الماوردى (الأحكام السلطانية ص ٢٥) (فيما يتعلق بحدود العلاقة بين الامام ووزير التفويض) : انه اذا عارض الامام وزير التفويض فى حكم ما أمضاه ، ينظر : اذا كان فى حكم نفذ على وجهـه ، أو فى مال وضـع فى حقه ، لم يجزله نقض ما نفذ باجتهـاده من حـكم ، ولا اسـترجاع ما فرق برأيـه من مال . أما ما عدا ذلك مما للامـام أن يسـتدركه من أفعـال نفسـه ، فله — من باب أولى — أن يستدركه من أفعال وزيره . ومثل هـذا يمكن أن يقال فى علاقـة الرؤساء الآخرين بالمرءوسين . ومثله يمكن أن يقال — كذلك — فى علاقات الهيئات المحلية بالحكومة المركزية . ان لهذه الهيئـات أن تتخذ القرارات ابتداء واستقلالا ، واذا كان للهيئات المركزية حق فى الاشراف والرقابـة على الهيئات المحليـة ، ففى تلك الحدود التى اقامها الشرع ، وليس أى هيئة أو فرد .

٤١ — وعن عمر ، وعن عهد عمر ، أعودو أذكر بما نقلته عن أحد الكتاب(٢٥) ، اذ قال : ان عمر قد سـلك أسـلوبا مركزيا متطرفا لا نكاد نجد له مثالا فى التاريخ ... وبعد أن أورد الكاتب نصوصا من كتب عمر الى قواد جيوش المسـلمين ، ينصـح لهم ويوجههم ، قال : « ولم تقف هيمنة عمر فى العاصمة على الأمور العسكرية ، بل امتدت الى الشئون المدنية ، ومن ذلك استئذان المسلمين الخليفة

---

(٢٥) الدكتور الطماوى ، عمر بن الخطاب ص ٢٨٨ ومابعدها .

فى طريقة بناء المساكن فى المدن الجديدة ، وحرص الخليفة على أن يحاط علما باقاليم الدولة التى لم يذهب اليها .

اقول : انه اذا كانت كتب السيرة والتاريخ قد حفظت لنا مثل هذه الكتب التى يوجه بها عمر عماله وقواده ، ويتابع أعمالهم ، فانها قد حفظت لنا كذلك آثارا يفوض عمر فيها الرأى لعماله وقواده لكى يتصرفوا فى مواجهة المواقف ، بما تقضى به هذه المواقف . ومن ذلك قوله لمحمد بن مسلمة (نائبه فى التحقيقات ومبعوثه للرقابة والتفتيش) : « ان أكمل الرجال رأيا من اذا لم يكن عنده عهد من صاحبه ، عمل بالحزم أو قال به » . وقوله لمعاوية بن أبى سفيان حين بين له أسباب اتخاذه مظاهر الملك : «لا آمرك ولا انهاك» ، ورده على أبى عبيدة بن الجراح حين استشاره فى دخول الدروب خلف العدو بقوله : « أنت الشاهد وأنا الغائب ، وانت بحضرة عدوك ، وعيونك يأتونك بالأخبار ... » الى كثير من النصوص بذات المعنى .

٤٢ ــ فالصحيح ــ فيما أذهب اليه ــ هو أن طريقة عمر فى الادارة ، هى طريقة الرسول وأبى بكر(٢٦) من قبل . واذا رأينا ابن الخطاب ، أو غيره ، يوجه وينصح ، ويأمر ، ويصحح وينقض ، فان اللامركزية الادارية لاتعنى أن الحكومة المركزية فى العاصمة ترفع يدها كلية عن الهيئات اللامركزية ، بل ان

---

(٢٦) كتب ابو بكر رضى الله عنه الى احد ولاته فقال : « اذا نزل بك أمر تحتاج فيه الى راى التقى الناصح فليكن اول من تبدا به ابو عبيدة بن الجراح ومعاذ بن جبل . وليك خالد بن سعيد ثالثا ، فانك واجد عندهم نصحا وخيرا . واياك واستبداد الراى عنهم او تطوى عنهم بعض الخبر » (كرد على ، نفسه ، ص ٢٥ و ٢٦) .

من حقهـا وواجبها أن تشرف على هـذه الهيئات وأن تراقبهـا فى الحـدود الشرعيـة •

٤٣ ـ هذا من جهـة ، ومن جهـة أخرى ، فانه اذا تعارضت النقول ، أو لم توجد نقول ، فانه يرجـع الى ما تقضى به طبيعـة الأشياء ، ويستوحى الروح العام للنظام •

والأقرب الى طبيعة الأشياء هو انه من الصعب جدا ، الرجوع الى الخليفة فى العاصمة ، فى الصغير والجليل من الأمور ، وخاصة فى دولة مترامية الأطراف ، وفى زمن لم تكن قد تقدمت فيه وسائل النقل والمواصلات • هـذا عما تقتضى به طبيعة الأشـياء ، أما عن الروح العام للاسـلام ، وما يقضى به هذا الروح ، فان النظـام الاسلامى فى السياسة والادارة يقوم على الشورى : الشورى فى العاصمة الكبرى ، والشورى فى العواصم الأخرى ، والشـورى فى سائر الاقاليم(٢٧) والنواحى • والمسجد ـ كما قلت ـ فى أى مكان هو المسجد ، وهو المكان العـام الذى تمارس فيه الشـورى ، وهو مفتوح للجميـع ، واكل من يكون فيه الحق فى المناقشـة والمشاركة فى اتخـاذ القرار •

٤٤ ـ يقول محمد كرد على(٢٨) « ولمـا أفضى الأمر الى عثمان ابن عفان حافظ على الأوضاع التى وضعها عمر ، وكان أول كتبـه

---

(٢٧) كل الامور ـ فى الاسلام ـ تعالج بالشورى وتساس . واذا حدث خلاف بين اهل الشورى فالقول قول الاغلبية . ومن أقوال احمـد ابن حنبل فى مسجد يراد رفعه من الأرض ، لتكون تحته سقاية ، واعترض على ذلك بعض المشايخ معترضين بعدم قدرتهم على الصعود . قـال احمد : فى هذه الحالة « يصار الى قول اكثرهم » (اى اكثر اهل المسجد)

(٢٨) الادارة الاسلامية ، نفسه ص ٥٤ وما بعدها .

الى أمراء الأجنـاد : قد وضـع لكم عمر ما لم يغب عنا ، بل كان على ملأ منا . ولا يبلغن عن أحـد منكم تغيير ولا تبديل ، فيغـير الله ما بكم ، ويستبدل بكم غيركم » واعتمد عثمان ــ لأول ولايته ــ على من اعتمـد عليهم الشيخان (أبو بكر وعمر) من قبل . وفى الولايات على بعض من كانوا عمالا لعمر ، ثم على أناس من أهـله وعشيرته ، ومنهم مروان بن الحكم . وكان مروان ــ فى ولايته على المدينة ــ يجمع أصحاب رسـول الله يستشيرهم ويعمل بما يجمعون عليـه . ولم يكن عثمان مبتدعا بل كان متبعا : أتبع سـيرة العمرين (أبى بكر وعمر) فى الحكومة .

ويقول محمد كرد على(٢٩) : وضعفت الادارة فى النصف الأخير من عهد عثمـان لشيخوخته .. وأقول : ان هـذا لايعنى ــ فيما أعتقد ــ عدول عثمـان عن السياسـة والادارة بالشـورى ، وعن ممارسة هذا كله من داخل المسجد ، سواء فى العاصمة (المدينة) ، أم فى العواصم والمدن والنواحى الأخرى .

٤٥ ــ « أما طريقة على بن أبى طالب فكانت ــ أيضا ــ فى الادارة طريقة من سبقوه الى الامامة ، يولى العامـل ، ويطلق يده على الجمـلة ، ويكشف حـالة ، ويدعو عما له الى التبلغ بميسـور العيش والرفق بالناس(٣٠) » .

وفى على (رابع الراشدين ، رضى الله عنه وعنهم جميعا) ، وفى شـدة الشبه بينه وبين عمر ، وردت آثار ، منهـا : عن زبيد قال : « كان على يشبه بعمر ، يعنى فى السيرة » وعن الحسن بن

---

(٢٩) المرجع السابق ص ٥٦

(٣٠) المرجع نفسه ص ٥٨

صالح قال : « لا نعلم عليا خالف عمر ، ولا غير شيئا مما صنع حين قدم الكوفة » وعن الشعبى : أن عليا قال لأهـل نجران حين كلموه : ان عمر كان رشيـد الأمر ، ولن أغير شيئا صنعه عمر » ومن أقوال على حين قدم الكوفـة ، ما كنت لأحـل عقدة شـدها عمـر(٣١) » .

أقول : انهم جميعا من مدرسة واحـدة ، مدرسـة الرسـول ، الذى تأدب بأدب القرآن ، وتابعه أصحابـه الذين تأدبوا بأدبـه ، والتزموا بسنته ، فى الدين والدنيـا ، وفى السياسـة والادارة جميعـا .

---

(٣١) عن كتـاب « الخـراج » ليحيى بن آدم القرشى ، ارقـام ٣٠ و ٣١ و ٣٢ و ٣٣

الفصل الثالث

ما بعد الراشـــدين (امتداد)

٤٦ ـ ذهب عهد الراشدين ، وبدأ عهد الأمويين بمعاوية ، الذى جعل « الخلافة » بالوراثة . وقصته فى حمل الناس على مبايعة ابنه يزيد معروفـــة . وقد نقل الأمويون الى بلاطهم الابهـــة والتقاليـــد الملوكيـــة(٣٢) عن الروم والفرس . واذا كان الكثـــير من ســمات

(٣٢) دعى الخليفـــة الأموى عمر بن عبد العـــزيز بأنـــه خامس الراشدين ، وقد كان كذلك بحق ، فقد رد الحكم الاسلامى الى ماكان عليه فى عهود الراشدين الأربعة ، وهو ما يجب أن يكون عليه دائما .

كانت خلافة عمر بن عبـــد العزيز قصـــيرة فى حســـاب الـــزمن (٩٩ ـــ ١٠١ هـ) (٧١٧ ـــ ٧٢٠ م) . لكنهـــا كانت ، وســـتبقى ، خالدة فى حساب العدل والعمل .

لـــا بويع عمر اخذ يرد المظالم مظلمة مظلمة لايدع شيئا ممـــا كان فى ايدى أهل بيته الا رده . لقد جاء فوجد طرائق وسننا قد سنها على الناس علماء السوء الذين قلما قصدوا الحق والرفق والاحسان . اراد أهله على ان يتخلوا عن أملاكهم فقطع بالمقراض كتب الاقطـــاعات بالضـــياع والنواحى . وأبطل عمر هدايا النيروز والمهرجان ، وكانت تحمـــل الى معاوية ومن بعده وقدرها عشرة آلاف ألف ، وهى من العادات الفارسية . وقضى عمر بأن يكتفى بالخراج وزن سبعة « ليس لها آيين ، ولا أجور الضرابين ولا هـــدية النيروزو المهرجـــان ولاثمن الصـــحف ولا أجـــور الفيوج ولا اجور البيوت ولا دراهم النكاح » وابطل جوائز الرسل وأجور الجهابذة وهم القساطرة ... وابطل السخرة .. ووضع المكس عن كـــل أرض ، واكتفى بالعشر ... ووضع الجزية عن كل مسلم ... وأبـــاح الجزائر والاحماء كلها الا النقيع . وقال فى الجزائر : هو شىء أنبتـــه الله فليس أحد احق به من احد .. وأمر عماله بالرفق بأهل الـــذمة ، واذا كبر الرجل منهم ، وليس له مال تنفق عليه الدولة .. وعمر أول من ندب نفسه للنظر فى المظالم فى الدولة الأمويـــة ، فـــردها ، وذلك لانتشـــار الامر حتى تجاهر الناس بالظلم ... الى آخره (الادارة الاسلامية لكرد على ص ٩٧ وما بعدها ..) =

الحكم والسياسة التى كانت قائمة فى عهد الراشدين قد ذهبت أو ضعفت فى عهد الأمويين ، فان بين أيدينا نصوصا تدل على أنهم ، أو على أن بعضهم ، قد التزم بذات الطريقة اللامركزية فى الادارة المحلية (أو الاقليمية) التى كانت سنة الرسول والراشدين من قبل .

وقد نقلت — فيما تقدم(٣٣) — عن مرلجع كتاب الادارة العربية ، قوله : ان ولاة الأمويين كانوا لايقطعون فى أمر من الأمور الا بعد استشارة أهل الرأى فى **ولاياتهم** بدعوتهم الى المسجد ، ويعلنون عن ذلك بالعبارة المشهورة « الصلاة جامعة » ، كما كانوا يلجأون الى هذه المشورة فى الترشيح للوظائف الكبرى .

وفى مكان آخر ، وتحت عنوان « ادارة الأقاليم فى عهد الأمويين » يقول مؤلف الكتاب : « يميل الشرقيون عموما ، والمسلمون منهم خاصة ، الى الحكم الذاتى ، ومن ثم كانت المقاطعات المختلفة فى البلاد الشرقية على درجة كبيرة من الاستقلال المحلى فيما يتعلق بشئون ادارتها . فكانت نفقات الادارة الاقليمية كلها مستمدة من موارد تلك المقاطعات . وكان ينفق من بيت مال الولاية على الأعمال ذات المنفعة العامة مثل انشاء الطرق والقنوات والمبانى العامة والمساجد والمدارس وغيرها ، كما كان ينفق منه على سائر الخدمات

= اقول : حين ولى عمر بن عبد العزيز الأمر لم يكن قد مضى على انتهاء عهد الراشدين نصف قرن من الزمان ، (بدأت الدولة الاموية ٤١ هـ) . وخلال هذه الفترة القصيرة تخلت الدولة ، وتخلى ملوكها ، عن كثير من قواعد الاسلام وتقاليده فى الحكم ، واستبدلوا بذلك تقاليد كسرى وقيصر . وذهب عمر ، وأخذت الحبال التى كانت تربط المسلمين بدينهم ونظمهم فى الضعف والوهن . ولن يغير الله ما بقوم حتى يغيروا مابأنفسهم .

(٣٣) أنظر سابقا — بند ٣٨ والهوامش .

الضرورية . وكانت العادة قد جرت ــ قبل عهد عمر بن عبد العزيز ــ على أن ترسل العشور التى تجبى من عمان الى بيت المال فى البصرة ، فأمر عمر ببقاء تلك العشور فى عمان نفسها ، وأن توزع على فقرائها ، كما أمر بأن يبقى خراج خراسان فى خراسان ، وينفق على حاجاتها . وفى عهد الأمويين كان التعيين فى الوظائف الثانوية الخاصة بالحكم والادارة فى يد الولاة الرئيسيين(٣٤) .

وقد كتب عمر بن عبد العزيز الى عامله على اليمن : انى كتبت اليك آمرك أن ترد على المسلمين مظالمهم ، فتراجعنى ولا تعرف أحداث الموت . حتى لو كتبت اليك أن اردد على مسلم مظلمة شاة ، لكتبت الى : أردها عفراء أم سوداء ؟ فانظر أن ترد على المسلمين مظالمهم ولا تراجعنى » .

وبذات المعنى كتب الى عامله على الكوفة : انه يخيل الى أنى لو كتبت اليك أن تعطى رجلا شاة ، لكتبت الى : أضأن أم ماعز ؟ فان كتبت اليك بأحدهما كتبت الى : أذكر أم أنثى ؟ فاذا أتاك كتابى هذا فى مظلمة فاعمل به ولا تراجعنى وكتب الى آخر : « انك ترد الى الكتب ، فنفذ ما أكتب به اليك من الحق فانه ليس للموت ميقات نعرفه »(٣٦) . فهذه نصوص وأوامر صادرة من الخليفة الى ولاته بالحض على الاستقلال باتخاذ القرار دون الرجوع الى الحكومة المركزية فى العاصمة(٣٧) . ومثل هذا كثير ستأتى أمثلة منه بعد .

(٣٤) ص ١٦٢ و ١٦٣ (الهامش) وص ١٨٧ و ١٨٩ .
(٣٥) الادارة الاسلامية ص ١٠٨
(٣٦) الادارة الاسلامية ص ١٠٨ .
(٣٧) وذلك ــ كما سبق القول ــ بعد دعوة أهل الرأى الى المسجد ، وطرح الامر عليهم ، والاشتراك معهم فى اتخاذ القرار .

٤٧ — اذا كان ما قدمت فى البند السابق هو ما كانت عليه الحال فى العهد الأموى ، أو فى بعض هذا العهد ، فان لدينا نصوصا أخرى مماثلة عن العهد العباسى الأول ، أو عن أشهر خلفاء هذا العهد . من ذلك ما كتبه أبو جعفر المنصور (الذى يعتبر المؤسس الحقيقى لدولة بنى العباس) — كتب الى مسلم بن قتيبة يأمره بهدم دور من خرج مع الخوارج وعقر نخلهم . فكتب اليه : بأى ذلك نبدأ ، أبا لنخل أم بالدور ؟ فكتب اليه المنصور : « أما بعد ، فانى لو أمرتك بافساد ثمرهم ، لكتبت الى تستأذن فى أى (الثمر) تبدأ ... » ، وعزله . وقد سبق(٣٨) أن نقلت عن طريقة هارون الرشيد فى الادارة المحلية ، أنه فوضها لأمراء الولايات، وبجعل لهم الولاية على جميع أهلها ينظرون فى تدبير الجيوش والأحكام ، ويقلدون القضاة والحكام ، ويجبون الخراج ، ويقبضون الصدقات ، ويقلدون العمال فيها » .

ولم يكن الولاة يمارسون هذه الاختصاصات الواسعة انفرادا واستبدادا ، ولكن بالشورى مع الهيئات المحلية (أو الاقليمية)(٣٩) . وفى هذا المعنى ينقل مؤلف كتاب «الادارة العربية» عن فون كرايمر(٤٠) قوله : « ان الشرق يفوق الغرب فى حبه للحرية الذاتية ، وكراهيته للمركزية ثم أضاف : « وفضلا عن ذلك الميل الى الحرية فهناك حقيقة أخرى اقتضت اللامركزية ، ذلك أن وسائل المواصلات كانت بطيئة بدرجة جعلت الولاة يتمتعون باشراف تام على ولاياتهم » .

---

(٣٨) انظر — سابقا — بند ٣٤ — والهوامش .

(٣٩) ص ٣٢٣ تحت عنوان « الادارة الاقليمية فى عهد اوائل الخلفاء من بنى العباس » .

(٤٠) عن كتابه « الشرق فى عهد الخلفاء » ص ٢٣٨

وفى مكان آخر(٤١) من نفس الفصل يوضح المؤلف ما تقدم بقوله : « لم يكن هناك شىء بغيض وغريب — فى العقلية الآسيوية — مثل وجود حكومة مركزية شديدة . فكانت كل قرية ، وكل بلدة ، تدير — فى الحقيقة — شئونها الخاصة بنفسها . ولم تتدخل الحكومة الا حين تتطلب الحاجة ذلك » وأضاف المؤلف قائلا : « وكان يدير كثيرا من المدن مجلس من أعيان المواطنين ، يسمى ديوان الشورى ، وقامت الحكومة بتعيين أعضائه ، على حين يرأس الديوان شخص منتخب (الصدر) . وكانت كل مدينة فى الشرق مع ضواحيها التابعة لها تدير شئونها بنفسها : فتجمع ضرائبها ، وتدفع القدر المحدد عليها للدولة . ولم تتدخل الحكومة الا حين ينشب نزاع بين المدن المجاورة . وكانت المدن بضواحيها تكون امارات شبه(٤٣) مستقلة ، وتشبه — من بعض الوجوه — المدن الحرة فى أوروبا . وكان لكل مدينة من المدن التجارية نقابة للتجار ، تشرف على التجارة والتجار ، وتحارب الغش . وكان يرأس هذه الهيئة أعظم تجار المدينة نفوذا وشهرة . أما « الأفراد » فأطلق عليهم « الأمناء » .

---

(٤١) نفس المرجع ص ٣٨٩ وما بعدها .

(٤٢) الهيئات المحلية — فى المفهوم المعاصر — تتكون من اعضاء منتخبين (كلهم او اغلبيتهم) ، وهذا الانتخاب قد يكون على أساس الاقتراع السرى العام المباشر ، وقد يكون على أسس أخرى ، كأن ترشح كل طائفة أو حرفة أو مهنة من تشاء ، ويسجل هؤلاء المرشحون فى قوائم تختار الحكومة من بينهم على اسس معترف بها — اعضاء الهيئات الشعبية (ومنها الهيئات المحلية) .

ولعل هذا النموذج كان هو النموذج الانسب والاكثر شيوعا فى العصر موضوع هذا الحديث .

(٤٣) فى هذا ما يشير الى أن الأمر قد يتطرف أحيانا فيخرج من حدود اللامركزية الادارية المحلية الى اللامركزية السياسية ، كما هى الحال فى دول الاتحاد المركزى .

وهكذا كانت المدن وحدة ذاتية فى شئون الادارة(٤٤) والتجارة والعلاقـــات الاجتماعيـــة . كمـا باشر **المواطنـون أنفسـهم** معظم مهام الحكومة ، مثل جمع الضرائب والمحافظـة على النظام ، وتدبير(٤٥) العدالة وتنظيم المتاجر ، **والعنايـة بجميـع المرافـق**

---

(٤٤) مباشرة المواطنين بأنفسهم معظم مهام الحكومة على النحـو المبين بالمتن صورة قوية وأكيدة ومبكرة للديمقراطية المباشرة . وهـذا ما تحاوله بعض الدول ، أو تحاول الاتجاه اليه فى عصرنا الحاضر .

(٤٥) لعله يقصد شيئا يشبه ما يسمى « نظام المحلفين » فى بعض الدول الآن .

الباب الخامس

الادارة المركزية فى الدول الاسلامية

٤٨ — بين يدى هذا الباب أقدم الملاحظات التالية :

أولا : فى الباب الرابع (بفصليه) تكلمت عن المركزية واللامركزية . وقلت : ان المركزية تعنى انفراد الحكومة المركزية بالوظيفة الادارية . أما اللامركزية فتعنى اقتسام هذه الوظيفة بين الحكومة المركزية من جهة ، وبين هيئات محلية أو مصلحية من جهة أخرى . ومع هذا الاقتسام فى الوظيفة الادارية ، تبقى للحكومة المركزية حقوقها فى الاشراف والرقابة على تلك الهيئات ، محلية كانت أو مرفقية . وفى بلاد كثيرة نرى اتجاها الى توسيع اختصاصات هذه الهيئات وتدعيم استقلالها(١) . ان القرية ، وان المدينة وان « الامارة » (كوحدات سياسية) — أقدم فى الوجود من « الدولة القومية الكبرى » . واذا كان قيام هذه الدولة

---

(١) من أمثلة ذلك ما جاء فى قرارات وتوصيات المؤتمر الأول للحكم الشعبى المحلى الذى انعقد بالخرطوم فى الفترة من ١٠ — ١٥ يناير عام ١٩٧٨ من انه نظرا لان الرقابة المركزية على مؤسسات الحكم الشعبى المحلى يجب الا تتجاوز القدر الذى يصون السياسة العامة للدولة ، ولتحقيق المزيد من اللامركزية وترجمتها الى واقع ايجابى ملموس — يوصى المؤتمر بتقليص الوزارات التالية ، وقصر اختصاصاتها على البرامج القومية كالتخطيط والتدريب ، وأن تؤول جميع اختصاصاتها الأخرى للمجالس الشعبية التنفيذية — والوزارات المشار اليها ، هى : حسب الاولويات : وزارات : التربية ، والصحة ، والشباب والرياضة ، والشئون الدينية والاوقاف ، والداخلية ، والتعاون ، والزراعة والاغذية والموارد الطبيعية ، والتشييد والاشغال العامة : (انظر صحيفة الأيام السودانية عدد ١٩٧٨/٢/١٦)

استلزم القضاء على « التجزئة الاقطاعية » أو القبلية كما استوجب تدعيم « سلطان الملوك » على حساب أمراء الاقطاع وشيوخ القبائل — فانه بعد استقرار « الوحدة الوطنية » ، ومع زيادة الأعباء على الحكومة المركزية ، ومع الرغبة القوية فى التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، كان من الأوفق أن تعود المياه — مرة أخرى — الى مجاريها ، وترد البضاعة الى أهلها ، فتنهض القرية ، وتنهض المدن ، وتنهض « المديرية » ، بشئونها ، وتتحمل مسئولياتها ، فى خطط التنمية .

ثانيا : يتأثر النظام الادارى فى البلد المعين بالنظامين السياسى والاجتماعى السائدين فيه . ان هذه النظم جميعها متداخلة ، ومن الصعب وضع حد فاصل بينها . والدول ، — من الناحية الاجتماعية — منها الاشتراكية ومنها الرأسمالية ، ومنها من يأخذ بقدر من الرأسمالية ، وبقدر من الاشتراكية . ومن الناحية السياسية ، نجد من الدول من يأخذ بالنظام الرئاسى ، ومن أظهر الأمثلة فى ذلك الولايات المتحدة الأمريكية . ومنها من يأخذ بالنظام البرلمانى ، ومن أشهر الأمثلة المملكة المتحدة ، والدول الملكية فى أوروبا الغربية ، وجمهورية الهند . ومن الدول من يمزج بين النظامين الرئاسى والبرلمانى ، كفرنسا (فى ظل دستورها الحالى — دستور الجمهورية الخامسة) . وكمصر فى ظل دستورها الحالى الصادر فى سبتمبر عام ١٩٧١ .

وفى النظام البرلمانى يسود رئيس الدولة ولايحكم . انما يحكم (ويسأل كذلك) (بضمة على الياء) الوزارة المسئولة أمام البرلمان ، والمعتمدة على أغلبية فيه . أما فى النظام الرئاسى ، فان

رئيس الدولة يملك سلطات حقيقية ، فى مقدمتها سلطاته التنفيذية (ومنها الادارية) .

وحتى فى النظام الرئاسى ، نجد رئيس الدولة يمارس سلطاته الادارية — عادة — عن طريق معاونيه ، أى عن طريق وزرائه بالذات .

وانه ، وان كانت السلطات العليا فى الدولة (كرئيس الدولة وكمجلس الوزراء) تشارك بقدر كثير أو قليل ، ورمزيا أو فعليا ، فى الوظيفة الادارية ، فان (الوزير هو الرئيس الادارى الأعلى لوزارته) وهو الذى يتولى رسم سياسة الوزارة ، فى حدود السياسة العامة للدولة ، وهو الذى يقوم بتنفيذها(٢) .

ويلى الوزير فى وزارته ، نائب الوزير ، وهو — كالوزير — له صفته السياسية واختصاصاته الادارية كذلك . ويعاون الوزير (ونائب الوزير ان وجد)فى أعمال الوزراة وكلاء الوزارة ، ثم أعداد ضخمة من الموظفين والعاملين ، كبارهم وصغارهم — فى العاصمة ، وعلى امتداد القطر كله ، فى المدن والقرى وفى أعماق البادية والريف .

ومع « الحكومة » التى تعرفها المادة (١٥٣) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١ بأنها « هى الهيئة التنفيذية والادارية العليا للدولة . وتتكون من رئيس مجلس الوزرا ونوابه والوزراء ونوابهم ... » — مع الحكومة — بهذا التعريف — قد

---

(٢) انظر — على سبيل المثال — المادة — ١٥٧ — من الدستور المصرى لسنة ١٩٧١ ، والمادة — ٩١ — من الدستور السودانى لسنة ١٩٧٣ .

توجد أجهزة مركزية ادارية أخرى تتبع رئيس الجمهورية ، أو تتبع المجلس التشريعي أو تتبعهما معا ، ومن أمثلة ذلك ديوان المراجع العام بالسودان (أنظر المواد من ٢٠٦ الى ٢١٥ من دستور جمهورية السودان الديمقراطية لسنة ١٩٧٣) .

ثالثا : أشرت أكثر من مرة فيما تقدم الى الادارة المركزية (أو الحكومة المركزية) التى تقوم بجزء كبير من الوظيفة الادارية انفرادا ، كما فى حالة المرافق العامة القومية كمرفق الدفاع أو الشرطة ، وتقوم — فى نفس الوقت — بمشاطرة الهيئات الادارية اللامركزية مصلحية أو محلية) فى أنشطتها الادارية ، بالاشراف تارة ، وبالرقابة مرة أخرى . وهذا الباب عن هذه « الادارة المركزية فى « الدول الاسلامية » . ولكن ، لماذا عنونت الفصل الثانى من الباب السابق ، وحددته « بالدولة الاسلامية فى عهدها الأول » ، بينما جعلت الدراسة فى هذا الباب الخامس ، وهى عن « الادارة المركزية » — جعلتها « فى الدول الاسلامية »(٣) ؟

والاجابة عن هذا السؤال تتلخص فى أنى فى الفصل المذكور عالجت موضوع « اللامركزية الادارية المحلية » بطريقة « الاجتهاد » ، وانتهيت من ذلك الى نتائج لم أسبق اليها فيما أعلم،

---

(٣) لا بصفة عامة ، ولكن الى العهد الذى كتب فيه الماوردى كتابه « الاحكام السلطانية » ، وليس كل الدول حتى ذلك العهد ، وانما فى حدود التجربة التى تعرض لها الكتاب الذين نقلت عنهم ، وبالاخص شيخ كتاب « القانون العام » فى الفقه الاسلامى ، اعنى أبا الحسن الماوردى .

بل وخالفت فيها الآراء الشائعة وشبه المستقرة • وقد بنيت اجتهادى وهى « الشورى » •

أولا : قاعدة كلية من قواعد الحكم والادارة فى الاسلام على عناصر منها :

ثانيا : الروح العام للشريعة الاسلامية ، ومن ذلك دور المسجد فى الاسلام « كدولة » •

ثالثا : بعض نصوص وشواهد تاريخية ــ تؤيد ما ذهبت اليه ، وما أعتقد أنه الحق ، وأن مادونه هو الباطل • ان هذه الدراسة عن « اللامركزية الادارية المحلية » « فى الدولة الاسلامية » دراسة شرعية فقهية ، وتستمد أهميتها فى الاحتجاج بها على أنها تمثل النظام الاسلامى « فى الحكم المحلى » « أو الادارة المحلية » ــ تستمد هذه الأهمية من أنها تعتمد على مصادر شرعية ، وهى القرآن والسنة وفعل الصحابة •

أما الدراسة فى هذا الباب الخامس فيغلب عليها الوصف لا الفقه ، انها متابعة ــ مع التعليق والنقد ــ لما كتبه بعض الفقهاء القدامى ، وفى مقدمتهم الماوردى الذى توفى فى القرن الخامس الهجرى ، بعد أن تمزقت الدولة الاسلامية (دولة الخلافة العباسية) الى دول وسلطنات فعلية داخل الدولة الشرعية ، بل وفوق هذه الدولة التى لم يعد لرأسها من الأمر شىء ، حتى أمر نفسه • وبحكم هذا « الواقع الكريه » ظهرت أوضاع فى السياسة والادارة ، ليست ، أو ليس بعضها ، من الاسلام فى شىء ، وسنرى لذلك أمثلة ستأتى بعد •

٤٩ — خصص الماوردى الباب الأول من كتابه « الأحكام السلطانية » الكلام « فى عقد الامامة » . والباب الثانى منه « فى تقليد الوزارة » والثالث « فى تقليد الامارة على البلاد » والرابع « فى تقليد الامارة على الجهاد » والخامس « فى الولاية على حروب المصالح »(٤) والسادس « فى ولاية القضاء » والسابع « فى ولاية المظالم » والثامن « فى ولاية النقابة على ذوى الأنساب(٥) » والتاسع « فى الولايات على امامة الصلوات » والعاشر

---

(٤) ما عدا جهاد المشركين من قتال ينقسم ثلاثة اقسام — ١ — قتال اهل الردة — ٢ — قتال اهل البغى — ٣ — قتال المحاربين وقطاع الطرق (الماوردى ، نفسه ، ص ٥٥ ومابعدها) .

(٥) يفتتح الماوردى ، وكذلك ابو يعلى ، هذا الباب ، بهذه العبارات : « وهذه النقابة موضوعة على صيانة ذوى الانساب الشريفة عن ولاية من لايكافئهم فى النسب ، ولا يساويهم فى الشرف ، ليكون عليهم احنى ، وامره فيهم أمضى . روى عن النبى صلى الله عليه وسلم أنه قال : « اعرفوا انسابكم تصلوا أرحامكم . فانه لاقرب بالرحم اذا قطعت وان كانت قريبة ، ولابعد بها اذا وصلت وان كانت بعيدة » .

اقول : ان هذا الذى ذكره الماوردى وابو يعلى محل نظر ، ومعارض بنصوص صريحة وقاطعة من القرآن والسنة ، من ذلك قوله تعالى : « ان اكرمكم عند الله أتقاكم .. » (١٣ — الحجرات) وقوله عليه السلام من خطبة له بمنى : « أيها الناس ، الا ان ربكم واحد ، وان أباكم واحد . الا لافضل لعربى على عجمى ، ولا لعجمى على عربى ، ولا لأسود على أحمر ، ولا لاحمر على أسود الا بالتقوى » .

ومن أقواله عليه السلام : « ان آل أبى ليسوا لى بأولياء ، انما وليى الله وصالح المؤمنين » ولقد دعا صلى الله عليه وسلم فاطمة وقال : « يافاطمة ، اشترى نفسك من الله ، فانى لااغنى عنك من الله شيئا » وفاطمة هى بنته ، ومنها كانت ذريته ، كما أنها كانت أحب خلق الله اليه (أنظر نصوصا كثيرة بذات المعنى فى « الاسلام وحقوق الإنسان » ص ٣٧٠ وما بعدها ، بعنوان « الأكرم هو الأتقى ») .

فالمرء — فى الاسلام — بعمله ، وليس بحسبه ونسبه . وفى الحديث الشريف : « ان الله لاينظر الى احسابكم ولا الى انسابكم ولا الى اجسامكم ولا الى اموالكم ، ولكن ينظر الى قلوبكم ، فمن كان له قلب صالح تحنن الله عليه ، وانما أنتم بنو آدم ، وأحبكم اليه اتقاكم » .

واقول : ان الحديث الذى افتتح به الماوردى وابو يعلى كلامهما واستشهدا به على مرادهما ، لايؤدى الى ماأرادا ، ولايعنى أكثر من الحض على صلة الرحم .

ويقول ابن طباطبا عن دولة الخلفاء الراشدين : « لم تكن من طرز دول الدنيا ، وهى بالامور النبوية والاحوال الاخروية اشبه . والحق فى هذا أن زيها قد كان زى الانبياء ، وهديها هدى الاولياء ... فأما زيها فهو الخشونة فى العيش والتقلل فى المطعم والملبس .. ولم يفعلوا ذلك فقرا ولا عجزا عن افضل لباس واشهى مطعم ، وانما فعلوه مواساة للفقراء ، وكسرا للنفس عن شهواتها ، ورياضة لها لتعتاد أفضل حالاتها (الفخرى — طبعة دار صادر ، بيروت ١٩٦٦. ص ٧٣.)

اقول : ثم خلف من بعدهم خلف : طلبوا السلطان للسلطان . كانت الدنيا أكبر همهم ، وغاية غاياتهم ..

لقد قتل جيش يزيد بن معاوية سيد الشهداء الحسين وأهله (وهم بيت النبوة) شر قتلة ، ومثل بهم تمثيلا . وغزا جيش اخر ليزيد نفسه المدينة (مدينة الرسول) فى وقعة الحرة ، وأباحها ثلاثا ، قتلا ونهبا وسبيا — حتى كان الرجل من اهلها بعد ذلك يقول ، اذا زوج ابنته ، لااضمن بكارتها ، لعلها قد افتضت فى وقعة الحرة .

وعبد الملك بن مروان الأموى هو الذى سلط الحجاج بن يوسف على الناس وغزا الكعبة ، ورماها بالمنجنيق ..

يقول ابن طباطبا : لما ارسل يزيد بن معاوية الجيش لقتال أهل المدينة وغزو الكعبة (حيث كان عبد الله بن الزبير الذى بايعه أهل الحجاز والعراق) امتعض عبد الملك اشد الامتعاض ، فلما صار خليفة فعل ذلك واشد منه . وكان عبد الملك يسمى حمامة المسجد لمداومته تلاوة القرآن ، وكان أحد فقهاء أهل المدينة . فلما بشر بالخلافة أطبق المصحف ، وقال : هذا فراق بينى وبينك ، وتصدى لأمور الدنيا .

وقيل : انه قال يوما لسعيد بن المسيب : ياسعيد ، قد صرت افعل الخير فلا اسر به ، وأصنع الشر فلا أستاء به .. فقال له سعيد : الآن تكامل فيك موت القلب .

١ انظر ـ أيضا — ما سيأتى بند ٥٩) .

« فى الولاية على الحج » والحادى عشر « فى ولاية الصدقات » والثانى عشر « فى قسم الفىء والغنيمة » والثالث عشر « فى وضع

= ولقد درج الأمويون على لعن الامام على فى خطبة الجمعة ، واستمروا فى ذلك الى أن كان عهد الرجل الصالح عمر بن عبد العزيز الذى أبطل ذلك .

وذهب الأمويون وجاء العباسيون ، واولهم أبو العباس عبد الله ، الذى سمى « بالسفاح » لكثرة ماأراق من دماء . وابنه المنصور هو الذى زعم أنه ظل الله فى الأرض . وفى سبيل الملك نكب الرشيد العباسى وزراءه من آل برمك نكبة مازالت حديث التاريخ .

والحكام ، كما يستخدمون القسوة والترهيب احيانا ، يستعملون — فى سبيل الملك — المداهنة والترغيب أحيانا أخرى . ومن ذلك استغلالهم لعواطف العامة والخاصة نحو آل البيت ، فيقررون لهم بامتيازات ما انزل الله بها من سلطان ، كالاعتراف لهم بنقابة تنظر فى أمورهم خاصة ، وكاعطائهم من أموال الصدقات ، وهى مما حرم عليهم (وسنرى بيان ذلك بعد .) (أنظر بند ١٨٢) .

ان الفرق كبير بين ماهو « اسلام « وماليس « باسلام » أماهذا الأخير فللدنيا ، وللدنيا وحدها . وما ذلك بخير حتى للدنيا ذاتها . واما الاول فللاخرة والادخار عند الله ، وفى هذا خير الدنيا والآخرة جميعا .

(٦) فضل — سبحانه وتعالى — بعض الناس على بعض .والفضل والفضلاء درجات : يقول تعالى : « تلك الرسل فضلنا بعضهم على بعض » (٢٥٣ — البقرة) ، ويقول : « ولقد فضلنا بعض النبيين على بعض » (٥٥ — الاسراء) . والجزاء والثواب والعقاب ، والجنة والنار .. درجات هى الأخرى . وكما فضل سبحانه وتعالى بين الناس ، فضل بين الأزمنة والأوقات ، ومن ذلك قوله تعالى : « انا أنزلناه فى ليلة القدر وما أدراك ما ليلة القدر ، ليلة القدر خير من الف شهر .. » (الأيات الأولى من القدر) . وكذلك فضل عز وجل بين البلاد والامكنة، ومما جاء فى هذا المعنى قوله تعالى : « ان اول بيت وضع للناس للذى ببكة مباركا وهدى للعالمين . فيه آيات بينات مقام ابراهيم ومن دخله كان آمنا .. » (٩٦ و ٩٧ — آل عمران) .

وفى الحديث الشريف : « ثلاثة تشد اليها الرحال : المسجد الحرام ، والمسجد الأقصى ، ومسجدى هذا »

وانظر فى « التفاضل » « الاسلام وحقوق الانسان » للمؤلف ، ص ٤٤٨ وما بعدها) .

الجزية والخراج » والرابع عشر « فيما تختلف أحكامه من البلاد » الى آخـــره(٧) •

٥٠ ــ والامام أو الخليفة هو رئيس الدولة الاسلامية ، ويلزمه من الامور العامة ــ كما يقول المــاوردى ، (٨) عشرة أشياء :

١ ــ حفظ الدين على أصوله المستقرة ، وما أجمع عليه سـلف الأمة ، فان نجم مبتدع أو زائغ ذو شبهة عنه ، أوضح له الحجة ، وبين له الصـــواب وأخذه بما يلزمه من الحقـــوق والحدود ، ليكون الدين محروسا من خلل ، والأمة ممنوعة من زلل •

٢ ــ تنفيذ الأحكام بين المتشـــاجرين ، وقطـــع الخصـــام بين المتنازعين حتى تعم النصفة •

٣ ــ حماية البيضة والذب عن الحـــريم ، ليتصرف النـــاس في المعايش ، وينتشروا فى الأسفار آمنين من تغرير بنفس أو مال •

٤ ــ اقامة الحدود لتصان محـــارم الله تعـــالى عن الانتهـــاك ، وتحفظ حقوق عباده من اتلاف واستهلاك •

٥ ــ تحصين الثغور بالعدة المـــانعة والقوة الدافعة حتى لاتظهر الأعداء بغرة •

---

(٧) اذا صح أن هذه الامارات والولايات التى ذكـــرها المـــاوردى (ومثله ابو يعلى) تقابل ما نسميه اليوم الوزارات والمصـــالح .. الى آخره .. فانه يلاحظ عليها (أى على هذه الامارات والولايات) أنهـــا ذات طبيعة دينية . وهذا بدهى فى النظم الاســـلامية عامة . فالـــدين أساسها جميعا ، والدين غايتها جميعا . انها قامت لحراســـــة الـــدين . وسياسة الدنيا به . هذا من جهة ، ومن جهة أخرى ، فان تقســـيم الولايات او الامارات على هذا النحو عمل اجتهادى ، فلا بأس مثلا من ادماج ولاية فى اخرى ، او الزيادة فى الولايات حسب الحاجات ، وطلبـــا للأصلح والانفع .

(٨) نفســه ، ص ١٥ و ١٦

٦ ــ جهاد من عاند الاسلام بعد الدعوة حتى يسلم أو يدخل فى الذمة ليقام بحق الله تعالى فى اظهاره على الدين كله .

٧ ــ جباية الفىء والصدقات على ما أوجبه الشارع نصا واجتهادا من غير حيف ولا عسف .

٨ ــ تقدير العطايا وما يستحق فى بيت المال من غير سرف ولا تقتير ، ودفعه فى وقت لاتقديم فيه ولا تأخير .

٩ ــ استكفاء الأمناء ، وتقليد النصحاء فيما يفوضه اليهم من الأعمال ، ويكله اليهم من الأموال لتكون الاعمال بالكفاءة مضبوطة ، والأموال بالأمناء محفوظة .

١٠ ــ أن يباشر بنفسه مشارفة الأمور ، وتصفح الأحوال ، لينهض بسياسة الامة وحراسة الملة ، ولا يعول على التفويض تشاغلا بلذة أو عبادة ، فقد يخون الأمين ، ويغش الناصح ... وهذا وان كان مستحقا عليه بحكم الدين ، ومنصب الخلافة ، فهو من حقوق السياسة لكل مسترع . قال صلى الله عليه وسلم « كلكم راع وكلكم مسئول عن رعيته ... » .

٥١ ــ (أ) ــ ان هذا الذى ذكره الماورد(٩) مما يلزم الامام ، أو بعبارة أخرى ، وظائف الدولة ، فيما يراه الماوردى ، لايتجاوز ــ اذا تأملناه ــ حفظ الدين ــ فصل الخصومات وحسم المنازعات بواسطة القضاء . ــ حفظ الأمن الداخلى والخارجى ــ جهاد من عاند الاسلام ــ جباية الأموال المفروضة ، وانفاقها فى وجوهها . استكفاء الأمناء وتقليد النصحاء ــ مشارفة الأمور وتصفح الأحوال . وهذه الوظائف

---

(٩) بنفس المعنى واللفظ ــ « ابو يعلى » نفسه ص٢٧و ٢٨

لا تختلف كثيرا عن الوظائف التقليدية للدولة (كدولة حارسة(١٠)). ومن يطالع كتابا ككتاب التراتيب الادارية للكتانى ، ومن يتأمل ما جاء فى كتب السيرة والتاريخ عامة ، عن الدولة الاسلامية فى عهد الرسول والراشدين عليهم السلام ير أنها كانت تمارس الشورى على خير وجه ، وتوزع المال (وهو مال الله والناس) على كل الناس ، على أسمى ما يكون العدل فى التوزيع ، وتشعر بمسئوليتها نحو الانسان ، كل انسان(١١) ، بل وحتى الحيوان(١٢)

---

(١٠) انظر — مع ذلك — وقارن ما سيأتى فى نفس البند عن « حفظ الدين » .

(١١) يعتبر عمر بن عبد العزيز خامس الراشدين ، لانه سار على طريقتهم ، فى اقامة الدولة على الكتاب والسنة وقد تشدد عمر على نفسه واهله ، كما تشددوا هم على أنفسهم واهليهم . وعن طريقته فى السياسة والادارة والعدل كتب عنه التاريخ صفحات من نور . من ذلك انه أمر عماله بالرفق بأهل الذمة ، فاذا كبر الرجل منهم وليس له مال ، ولاحميم ينفق عليه ، أنفقت الدولة عليه . وقد كتب اليه احد عماله ان اهل الذمة قد انتحلوا الاسلام ، فقلت الجزية ، واضطر الى الاقتراض لعطاء أهل الديوان ، فكتب اليه : « ان الله انما بعث محمدا هاديا ، ولم يبعثه جابيا » وكتب الى آخر : « والله لوددت ان الناس كلهم قد اسلموا حتى نكون أنا وأنت حراثين نأكل من عمل أيدينا » ، وهو القائل — فى احدى خطبه — « وددت ان اغنياء الناس اجتمعوا فردوا على فقرائهم حتى نستوى نحن وهم ، واكون انا أولهم . ثم قال : مالى وللدنيا ، أم مالى ولها » وقد امر عمر لكل اعمى بقائد ، ولكل اثنين من الزمنى بخادم ، وأمر لكل خمسة من اليتامى (ممن جرى على آبائهم الديوان ، وليس لهم احد) — بخادم يتوزعونه بينهم بالسوية ، وفرض للعوانس الفقيرات ، وانشأ دار الطعام للفقراء والمساكين ، واقام الخانات لابناء السبيل ، ودوابهم ، فان كان ابن السبيل منقطعا يعطى ما يقويه الى ان يصل الى بلاده . وأطلق عمر الجسور والمعابر للسابلة يسيرون عليها دون جعل (الادارة الاسلامية فى عز العرب ص ١٠٢ و ١٠٣ و ١٠٤ و ١٠٥) لقد فعل عمر هذا وغيره حتى لم يبق فقير فى ايامه (المرجع نفسه ص١١١) نعم .. لقد عرف الاسلام التكافل الاجتماعى منذ وقت مبكر ..

(١٢) فعمر بن الخطاب هو القائل : لو ان بعيرا عثر بالعراق لسئلت عنه » وكان عمر يمر ويفتش الاحوال عامة ، ومما يروى عنه انه

مسـئولية كامـلة • فى هـذا العهد اهتمت الدولة بالصحـة(١٣) وبالتعليم(١٤) وبكل ما يهم الأمة والفرد فى السـلم والحرب(١٥) • لقد كانت اشراقة ربانية ، لم تحـدث قبل ذلك ، ولم تحدث بعد ذلك وحتى اليوم • ومـع ذلك فنحن مطالبون بالتذكير بهـا ، وان الذكرى تنفع المؤمنين(١٦) •

(ب) وحفظ الدين أول وظائف الدولة الاسلامية وواجباتهـا • واذا حفظت الدولة الدين ، فقد حفظت كل شىء ، واذا ضيعت الدين فقد ضيعت كل شىء • واذا كان المـاوردى وأبو يعلى كلاهمـا قد فسرا « حفظ الدين » بأنه حفظه « على الأصـول التى أجمع عليها سلف الأمة • فان زاغ ذو شبهة عنه بين له الحجة •• الى آخره ،

= راى ذات مرة امراة تضع فوق ظهر حمارها اكثر مما يطيق ، فانـزل ما زاد عن كاهل الحمار . وقد اعترضت المراة قائلة : انه حمارى وانا حرة فيما افعل : فرد قائلا : انما امر وافتش لمنع هذا ونحوه ..

ومن أعمال المحتسب وواجباته (وهو آمر بالمعروف وناه عن المنكر) انه يأخذ أرباب البهائم بعلوفتهـا اذا قصروا ، وبألا يسـتعملوها فيمـا لاتطيق .. (المـاوردى ، نفسه ، ص ٢٤٧) .

(١٣) انظر فى ذلك ، وعلى سبيل المثـال ، التـراتيب الادارية ، « باب فى المستشفى وقيام النساء الصحابيات فى زمنه عليـه السـلام بالتمريض (جا ص ٤٥٣) ، و « باب فى الطبيب »ص ٤٥٥ من نفس الجزء ، و « باب فى الحجر الصحى » نفسه ص ٤٦٦ الى آخره ...

(١٤) المرجع السابق ج٢ « القسم العاشر » « فى تشخيص الحالة العلمية على عهده عليه السلام » وهو من مقصدين ، وكل مقصـد من عدة ابواب ، ويشمل القسم مئات الصفحات من ص ١٦٨ وما بعدها ، وانظر كذلك ـــ جا ص ٣٩ وما بعدها ـــ القسم الثانى ـــ فى العمليات الفقهية » وكذلك القسم الثالث منه ص ١١٤ وما بعدها .

(١٥) المرجع السابق ، جا ص ٤٥٣ « باب فى الفنـادق لنـزول المسافرين (ابن السبيل) ، ونفس الجزء ص ٤٧٣ « باب فى المكـان يتخذ للفقراء الذين لايأوون على اهل ولا مال ، وهو اصـل الزوايا التى تتخذ للفقراء والمنقطعين » ... وانظر القسم الخامس من جا ص ٣١٣ وما بعدها « فى ذكر العمليات الحربية وما يتشعب عنها ، وفيه أبواب . »

(١٦) انظر الآية ـــ ٥٥ الذاريات .

فليست هذه الا احدى صور حفظ الدين • وفى هذه الصورة لا تأخذ الدولة الناس بالعسف والبطش وانما تبين لمن زاغ الحجة ، وتوضح له الصواب ، واذا أخذته تأخذه بما يلزمه من الحقوق والحدود • انها « الدولة القانونية » ، وانها دولة الحرية التى تدعو الى سبيل الرب بالحكمة والموعظة الحسنة(١٧) ، واذا جادلت جادلت بالتى هى أحسن(١٨) • ان الدين عند المسلم أعز من نفسه وأهله • والخروج على الدين فى الدولة الاسلامية يساوى ما نسميه اليوم بالخيانة العظمى(١٩) ، ومع ذلك فلا أخذ الا بالحق وبالشرع ، وبالمحاكمة العادلة التى تتوفر فيها كل الضمانات •

(جـ) الوظائف التى تلزم الامام ، لايمارسها ، أو لايمارس أكثرها ، بنفسه ، وانما من خلال(٢٠) وزرائه وأمرائه ومعاونى

---

(١٧) انظر الآية — ١٢٥ — النحل .

(١٨) انظر الآيتين — ٤٦ العنكبوت ، ١٢٥ النحل .

(١٩) ان حفظ الدين — بالصورة التى ذكرها الماوردى وابو يعلى — مطلوب ، ليكون الدين محروسا من خلل ، والأمة ممنوعة من الزلل . وان تدعيم بنيان الأمة ، وتقوية كيانها ، وحماية وحدتها من أوجب الواجبات . وفى عصر الماوردى وفيما قبل عصره ظهرت الفرق الخارجة على الدين ، والغالية فى ذلك ، بقصد الكيد للأمة والدولة .

ولم تكن الخسارة — بسبب ذلك — قاصرة على الاسلام والمسلمين، بل عمت العالم أجمع . (أنظر بهذا المعنى كتابا للشيخ الندوى ، بعنوان « ماذا خسر العالم بانحطاط المسلمين » وانظر كذلك كتب : الفرق والملل والنحل ، وهى كثيرة) .

(٢٠) كان ابو يوسف اول من دعى فى الاسلام قاضى القضاة ، وكان كذلك على التحقيق ، وكان القضاة فى المشرق والمغرب يعينون باقتراحه . وهذا مثال لممارسة الامام سلطاته من خلال وزرائه ومعاونيه. ولم يفعل الرشيد ذلك مع ابى يوسف وحده ، وانما فعله مع وزرائه ، اذ كان يوسع من سلطاتهم ، ويفوض اليهم الامر . (انظر : محمد كرد على نفسه ، ص ١٤٧ و ١٣٨ ، وانظر — سابقا — بند ٣٤ وبند ٤٧

هؤلاء وهؤلاء ومساعديهم من أعلى السلم الى أدناه • والعمل الأساسى له هو الاشراف بنفسه ، وهذا يعنى التوجيه ابتداء ، والمراجعة انتهاء • واذا تأملنا هذه الوظائف والاختصاصات (التى ذكرها الماوردى) نجد أن بعضها ذو صفة عامة وأساسية وتخطيطية (وهذه هى الاعمال السياسية) وأن بعضها ذو صفة ثانوية وتنفيذية وهذه هى الأعمال الادارية •

(د) واذا أخذنا ما ذكره الماوردى (وكذلك أبو يعلى) مما يلزم الامام ، على أنها اختصاصات الامام ، فذلك رأيهما واجتهادهما ، ولعلهما قد تأثرا فى ذلك بواقع عصرهما • وليس فى الاسلام ما يمنع من الأخذ بما يعرف الآن بالنظام الرئاسى ، وليس فيه ما يمنع من الأخذ بالنظام البرلمانى ، وفى هذه الحالة يصبح رئيس الدولة مجرد رمز ، وتنتقل الاختصاصات ، وكذلك المسئولية ، الى الوزارة المسئولة أمام البرلمان والشعب ، وليس أمامه هو • وليس فى الاسلام — كذلك — ما يمنع من الأخذ بنظام بين بين ، يأخذ من النظام الرئاسى بطرف ، ومن النظام البرلمانى بطرف • ان القاعدة والهدف هما أن يكون الحكم بالشعب ، ومن أجل الشعب • والحرية السياسية والفردية ، والعدالة الاجتماعية ، من الأسس والأهداف التى يجب التمسك بها دائما ، والاتجاه نحوها دائما ، وتحت كل الظروف •

٥٢ — بعد الكلام « فى عقد الامامة » تكلم الماوردى « فى تقليد الوزارة(٢١) • والوزارة — كما يقولون — ضربان : وزارة تفويض ووزارة تنفيذ(٢٢) •

---

(٢١) ص ٢٢ وما بعدها ، و « أبو يعلى » ص ٢٩ ومابعدها .

(٢٢) أنظر — كذلك — فى وزارة التنفيذ ووزارة التفويض ، جرجى زيدان ، تاريخ التمدن الاسلامى جا ، طبعة ١٩٦٨ مراجعة بمعرفة الدكتور حسين مؤنس ، ص ١٦١ و ١٦٢ هذا ، ويطلق الثعالبى فى كتابه=

فأما وزرة التفويض فهى أن يستوزر الامـام من يفوض اليه تدبير الأمور برأيه وامضاءها على اجتهاده » • وهذه الوزارة جائزة لقوله تعالى — حكاية عن نبيه موسى عليه السـلام : « واجعل لى وزيـرا من أهـلى هـارون أخى ، أشـدد به أزرى وأشركه فى أمرى(٢٣) •

ويشترط فى هـذه الوزارة نفس(٢٤) شروط الامامة فيما عدا شرط النسب • لكنها من — جهـة أخرى — تحتـاج الى « شرط زائد على شروط الامامة ، وهو أن يكون من أهل الكفاية فيما وكل اليه من أمر الحرب والخـراج ، خبرة بهما ، ومعرفـة بتفصيلهما • وعلى هذا الشرط مدار الوزارة ، وبه تنتظم السياسـة • ويستطرد الماوردى فيقول عن الكفاءة « انها ، وان لم تكن من الشروط الدينية

« تحفة الوزارة » — على وزارة التفويض الوزارة المطلقة ، وعلى وزارة التنفيذ الوزارة المقيدة . (مشار الى ذلك فى كتاب الوزارة للمـاوردى طبعة أولى — بتحقيق : د. محمد سليمان داود ، ود. فؤاد عبد المنعم احمد ، ص ٦٤) •

(٢٣) (أنظر الآية — ٢٩ من سورة طه) هذا ، وفى المقـدمة لابن خلدون (فصل فى مراتب السلطان والملك والقابها) :

أن العرب الذين عرفوا الدول واحوالها فى كسرى وقيصر والنجاشى كانوا يسمون ابا بكر وزير الرسول صلى الله عليه وسلم ، وكذلك سموا عمر كوزير لأبى بكر ، وسموا عليا وعثمان كوزيرين لعمر •

(٢٤) الشروط المعتبرة فى الامامـة سـبعة — ١ — العـدالة على شروطها الجامعة — ٢ — العلم المؤدى الى الاجتهاد فى النوازل والأحكام — ٣ — سلامة الحواس من السمع والبصر واللسان — ٤ — سـلامة الأعضاء من نقص يمنع عن استيفاء الحركة وسرعة النهوض — ٥ — الرأى المفضى الى سياسة الرعية وتدبير المصالح — ٦ — الشجاعة والنجـدة — ٧ — النسب ، وهو ان يكون من قريش (المـاوردى ، نفسه ص ٦) هذا ، والشرط الاخير محل نظر وجدل كبير . اما الشروط الاخرى فيمكن جمعها فى شرطين هما : الأمانة والقوة . وهذان الشرطان هما شرطا كل ولاية . والكفاءة — فى كل ولاية — بحسبها . وانظر — مع ذلك — وقارن « بأبى يعلى » ص ٢٠ ، وفيه أنه يعتبر فى أهل الامامة «أربعـة شروط» وانظر بذات المرجع الروايات المختلفة عن الامام احمد بشأن هذه الشروط.

المحضة ، فهى من شروط السياسة الممازجة لشروط الدين لما يتعلق بها من مصالح الأمة ، واستقامة الملة . انهـا (أى الكفاءة) شرط تقتضيه المصلحة ، والمصلحة من الدين . وان اختيار المرء دليل عقله ودليل قصـده كذلك . فالامام الصـالح لا يستعين الا بالصالحين ، واذا صلح الحكام صلح الجميع .

وعن عقـد تقليد الوزارة يقول المـاوردى : « وليس يراعى فيما يباشره الخلفـاء وملوك الأمم من العقود العامة(٢٥) ما يراعى فى العقود الخاصـة من الشروط المؤكدة لأمرين : أحـدهما أن من عادتهم الاكتفاء بيسير القول عن كثيره ، فصـار ذلك فيهم عرفـا مخصوصا ... والثانى أنهم لقلة ما يباشرون من العقود ، تجعـل شواهد الحال فى تأهبهم لها موجبا لحمل لفظهم المجمل على الغرض المقصـود .

ويفصـل الماوردى القول تفصـيلا فيما يتعلق بالاختصاصـات الواسعة لوزير التفويض ، ومما قاله فى هذا المعنى ، كل ما يصـح من الامام يصح من الوزير الا ثلاثة أشياء :

١ ــ ولايـة العهـد .

٢ ــ للامام أن يستعفى الأمة من الامامة ، وليس ذلك للوزير .

٣ ــ للامام أن يعزل من قلده الوزير ، وليس للوزير أن يعزل من قلده الامام .

---

(٥٢) لايفوتنا أن ننوه هنا بهذه التفرقة بين العقود العامة والعقود الخاصة . ذلك ان للعقود العامة (العقود الادارية) أحكـاما خاصـة (فى النظام القانونى الفرنسى بالذات) ، وبالتالى النظم الآخذة عنه كمصر وغيرها .

ويمضى الماوردى فى ذات المعنى قائلا : « ما سوى هذه الثلاثة ذحكم لتفويض اليه يقتضى جواز فعله ، وصحة نفوذه . فان عارضه الامام فى حكم ما أمضاه ، ينظر : ان كان فى حكم نفذ على وجهه ، أو فى مال وضع فى حقه ، لم يجز نقض ما نفذ باجتهاده من حكم ، ولا استرجاع ما فرق برأيه من مال . أما ان كانت معارضته لوزير التفويض فى تقليد وال ، أو تجهيز جيش ، أو تدبير حرب ، جاز للامام ذلك بعزل المولى ، والعدول بالجيش الى حيث يرى ، وتدبير الحرب بما هو أولى ، لأن للامام أن يستدرك ذلك من أفعال نفسه ، فكان أولى أن يستدركه من أفعال وزيره(٢٦) .

ومع ذلك ، وبالاضافة اليه ، فان على وزير التفويض مطالعة الامام بما أمضاه من تدبير ، وأنفذه من ولاية وتقليد ، لئلا يصير بالاستبداد كالامام . وعلى الامام أن يتصفح أفعال الوزير وتدبيره(٢٧) الأمور ليقر منها ما وافق الصواب ، ويستدرك ما خالفه .

---

(٢٦) الجميع — فى الاسلام — يستمد ماله من اختصاص ، وماعليه من واجبات — من الشرع ذاته ، ولافرق فى هذا الشأن بين الكبير والصغير . فاذا كان عمل العامل الصغير — موافقا للحق والصواب ، فليس لرئيسه أن ينقضه لمجرد أنه رئيس . أما ما تختلف فيه وجهات النظر ، ومايحتمل الصالح والأصلح فرأى الرئيس نافذ لانه هو المسئول عن عمله هو وعما اعتمد من أعمال مرءوسيه .

(٢٧) أبو يعلى ص ٣٠ ، والماوردى ص ٢٤ . هذا ، وفى كتاب الادارة الاسلامية فى عز العرب (ص ١٣٥) : انه كان من جملة حظ المهدى (العباسى) أن يكون له وزراء من الطراز العالى ، وكان يعتمد عليهم ويضع ثقته برجال دولته . واستوزر المهدى يعقوب بن داود فخرج كتاب المهدى الى الديوان ان أمير المؤمنين يعقوب بن داود ، فلم يكن ينفذ شيء من كتب المهدى حتى يرد كتاب الوزير يعقوب معه الى أمينه بانفاذه» اى ان الخليفة ووزيره كانا يراقب احدهما عمل صاحبه لتقرير ماتقضى به المصلحة قبل امضائه » . «قلد الرشيد يحيى بن خالد وزارته ، وقال له « قد قلدتك أمر الدولة ، وأخرجته من عنقى اليك ، فاحكم فى ذلك بما ترى من الصواب ، واستعمل من رأيت ، وأعزل من رأيت ، وامض الامور =

٥٣ — وأما وزارة التنفيذ فشروطهـا أقـل من شروط وزارة التفويض ، لأن النظر فيهـا (أى فى وزارة التنفيذ) مقصـور على رأى الامام وتدبيره . وهذا الوزير وسط بينه وبين الرعايا والولاة . يؤدى عنه ما أمر ، ويعرض عليه ما ورد . ان وزير التنفيذ« معين فى تنفيذ الأمور ، وليس بوال عليها ، ولا متقلد لها . فان شورك فى الرأى كان باسم الوزارة أخص ، وان لم يشـارك فيه كان باسم الواسطة والسفارة أشبه . ولا تعتبر — فى المؤهل لهذه الوزارة — الحرية ولا العلم . ويجوز أن يكون وزير التنفيذ من أهل الذمة(٢٨)، ولا يجوز أن يكون منهم وزير التفويض .

على ماترى « ودفع اليه خاتم الخلافة » (المرجع السابق ص ١٣٨). وعن الوزير فى عهد العباسيين ، يقـول سـيد أمير على : كان الوزير فى الواقـع — نـائب الخليفـة ، ويتمتـع — باسـمه — بالسـلطة المطلقة على جميع أجزاء الامبراطورية . كان يجمع فى يديه الادارة المـدنية والعسكرية الى جانب واجباته العادية فى مساعدة الخليفة ، واسداء النصح والمشورة اليه » (مختصر تاريخ العرب ، ترجمة عفيفى البعلبكى ، دار العلم للملايين ، ١٩٦٧ ص ٣٥٣) .

(٢٨) يقول سيد أمير على (عن الادارة فى الدولة العباسية) : انها كانت قائمة على قواعد محددة ، مماثلة للنظم الحديثة فى الدول المتحضرة فكانت كل مناصب الدولة — كما كان الحال فى الدولة العثمانية —مفتوحة امام كل من المسلمين واليهود والنصارى على السـواء . (مختصر تاريخ العرب والتمدن الاسلامى ، نفس المرجع ص ٣٥٥) ومن المعـروف أن الدواوين فى مصر والشام والعراق وكثير غيرها بقيت تكتب باللغات التى كانت تكتب بها قبل الفتح الاسلامى ، ويتولاها ولاة من غير المسلمين حتى عهد عبد الملك بن مروان الاموى ، بل ان بعضها قد تأخر فى هذا التغيير فان أول من كتب بالعربية فى ديوان أصبهان سعد بن اياس كاتب عاصم ابن يونس عامل ابى مسلم صاحب الدعوة . (أنظر فى ذلك : المـاوردى ، نفسه ، ص ٢٠٢ وما بعدها ، ومحمد كرد على ، نفسه ، ص٨٨و٨٩)

وفى مكان آخر يقول هذا الاخير : « انه فى عهد الوليد بن عبد الملك أخذت الوظائف الكبرى من النصارى ، ونحى آل سرجون الدمشقيون عن ادارة الأموال » . ومع ذلك ففى الاحكام السلطانية لابى يعلى أنه قـد روى عن أحمد مايدل على المنع (نفسه ص ٣٢) . وفى المقـدمة التى

٥٤ — فى ظل النظام البرلمانى المعاصر نجد السلطة التنفيذية قد انتقلت من « الملك » الى الوزارة المسئولة أمام البرلمان والشعب . وبانتقال هذه السلطة الى الوزارة انتقلت المسئولية واستقرت على كاهلها . وصار « الملك » (أو رئيس الجمهورية) مجرد رمز لم يعد يعمل ، ولذلك فانه « لا يخطىء » . هذا ، ولايمكن المقارنة بين وزارة التفويض وبين الوزارة فى النظام البرلمانى . وذلك لاختلاف الأركان والأسس بين هذه وتلك : فالوزارة فى النظام البرلمانى تعتمد فى قيامها واستمرارها على أغلبية فى البرلمان ، ممثل الشعب ، وهى مسئولة أمام البرلمان والشعب ، وليس أمام (رأس الدولة) . أما وزير التفويض فالامام هو الذى اختاره ، وهو مسئول أمامه . ومع ذلك فبين النظامين سمات وملامح لا يمكن اغفالها ، ذلك أنه اذا كانت سلطة التنفيذ قد انتقلت الى الوزراة فى النظام البرلمانى ، فان سلطات كثيرة (تنفيذية وغير تنفيذية) قد انتقلت الى وزير التفويض ، وصارت له فيها — على(٢٩)

كتبها محققا كتاب « الوزارة للماوردى » (ص ٣٦) : أن بعض المفكرين الاسلاميين الاوائل قد هاجم تعيين الذمى فى الوزارة بوجه عام ، وكان على رأسهم الامام أبو المعالى الجوينى امام الحرمين المتوفى عام ٤٨٧ هـ فى كتابه غياث الامم ، وفيه يقول : « وذكر مصنف الكتاب المترجم بالأحكام السلطانية أن صاحب هذا المنصب ، يجوز أن يكون ذميا ، وهذه عثرة ليس لها مقيل ، وهى مشعرة بخلو صاحب الكتاب عن التحصيل (كتاب الوزارة — الطبعة الأولى ، الناشر : دار الجامعات المصرية)» .

وقد أشار صاحب « ظهر الاسلام » (طبعة رابعة ص ٨٤) الى أن صاحب العقد الفريد اعتبر تلك زلة لا تغتفر للامام الماوردى . انظر أيضا « الادارة العربية لحسينى » ص ١٨١ وما بعدها ، ومما جاء فيه أنه على الرغم من تعريب الدواوين فى فارس والشام ومصر لم يتص الفرس . والاغريق والقبط تماما من الادارة اذ تعلموا العربية ، وظلوا فى خدمة الحكومة فى أعداد كبيرة .

(٢٩) فيجوز لوزير التفويض أن يحكم بنفسه ، وان يقلد الحكام ، كما يجوز ذلك للامام لان شروط الحكم فيه معتبرة ، ويجوز له ان ينظر

ســعتها ــ ســلطة التقرير والبت • ونظــرا لأن الســيادة ــ فى الاسلام ــ للقانون ، وللقانون وحده ، ونظرا لأن الجميع ــ ومنهم رأس الدولة نفسه ــ أمام القانون سواء ، فمن هنا لم يكن للامام أن ينقض ما أمضاه وزير التفويض من حكم نفذ على وجهه ولا من مال وضــع فى حقــه(٣٠) • هذه احدى الســمات (المشــتركة) أو المتقاربة ، أو التى تذكر احداهما بالأخرى فى النظامين (نظام وزارة التفويض ونظــام الوزارة فى النظــام البرلمــانى) • وبذات الحدود ، والتحفظات ، يمكن ذكر سمة أخرى ، ألا وهى أن وزارة التفــويض تعنى تخفيف العبء الملقى على الامــــام ، وتبعــــد عنه ــ بالتالى والى حد ما ــ شبح المسئولية ، لتضعــه على رأس الوزير الذى يمكن تغييره بسهولة اذا فقد ثقة الناس وحبهم • وهذا الذى ذكرته لا ينطبق الا فى حالة وزير التفويض المعين برضا الخليفة واختياره ، لا بالرغم منه والاستبداد عليه(٣١) •

فى المظالم ، وأن يستنيب فيها ، لان شروط المظالم فيه معتبرة ، ويجوزان يتولى الجهاد بنفسه ، وأن يقلــد من يتولاه ، لان شروط الحــرب فيــه معتبرة ، ويجوز أن يباشر بنفسه تنفيذ الأمور التى دبــرها وأن يستنيب فى تنفيذها لان شروط الرأى والتدبير فيه معتبرة (المــاوردى ، نفســه ، ص ٢٤ و ٢٥ وابو يعلى ، نفسه ص ٣٠) •

(٣٠) وهذا يعنى ــ أيضا ــ أن الشريعة (أو القانون) هو الذى يضع الحدود ، حدود الحق والواجب بالنسبة الى الجميع ومنهم الامام ذاته •

---

(٣١) يشير المــاوردى ــ وهو بصدد المقارنة بين وزارة التفويض ووزارة التنفيذ ــ الى أن أكثر وزارء الفرس كانوا وزراء تنفيذ ، بينمــا كان أكثر وزراء ملوك الاسلام وزراء تفويض ، ثم يضيف الى ذلك قوله : ووزراء التفويض استسلام ، ووزراء التنفيذ استمداد • (كتاب الوزارة ، نفسه ص ١٣٧ و ١٣٨) • وانظر ــ أيضا ــ المقــدمة لابن خلــدون « فصل فى مراتب الملك والسلطان والقابها ــ ص ٧٧١ ومابعدها ج ٢ طبعة ثانية من النسخة المحققة بمعرفة الدكتور على عبد الواحــد وافى » • ومما جاء فيه : « لمــا جاءت دولة بنى العباس استفحل شأن الوزير=

٥٥ — هذا عن الوزارة ، أما عن « الامارة على البلدان » فهى على ضربين : عامة وخاصة • والعامة على نوعين : امارة استكفاء بعقد عن اختيار ، وامارة استيلاء بعقد عن اضطرار(٣٢) •

٥٦ — وعن امارة الاستكفاء يقول الماوردى : انها تشتمل على **عمل محدود ، ونظر معهود** (٣٣) • والتقليد فيها أن يفوض اليه الخليفة امارة بلد أو اقليم ، ولاية على جميع أهله ، ونظرا فى المعهود من سائر أعماله ، فيصير عام النظر فيما كان محدودا من عمل ، ومعهودا من نظر ، فيشتمل نظره فيه على سبعة أمور :

وصارت اليه النيابة فى انفاذ الحل والعقد .. وصار اسم الوزير جامعا لخطتى السيف والقلم وسائر معانى الوزارة والمعاونة ، حتى لقد دعى جعفر بن يحيى بالسلطان أيام الرشيد اشارة الى عموم نظره وقيامه بالدولة . ثم جاء فى الدولة العباسية بشأن الاستبداد على (الخليفة) ، وتعاور فيها استبداد الوزارة مرة ، والخليفة اخرى . وصار الوزير اذا استبد محتاجا الى استنابة الخليفة اياه لتصح الاحكام الشرعية ، فانقسمت الوزارة حينئذ الى وزارة تنفيذ ، وهى حال ما يكون السلطان قائما على نفسه ، والى وزير تفويض وهى حال مايكون الوزير مستبدا عليه . ثم استمر الاستبداد وتعطل رسم الخلافة وصار الأمر لملوك العجم الذين تسموا بالامارة والسلطان . وكان المستبد على الدولة يسمى أمير الأمراء أو السلطان .

(٣٢) انظر فى هذه الامارات جميعها : الماوردى ، نفسه ص ٣٠ وما بعدها وابا يعلى ، نفسه ، ص ٣٤ وما بعدها ، وجرجى زيدان ، نفسه ص ١٥٣ وما بعدها .

(٣٣) ماذا يقصد شيخ فقهاء « السياسة الشرعية والاحكام السلطانية » بهذه العبارة ؟ ماذا يريد «بالعمل المحدود»والنظر المعهود» ؟ هل يعنى أن اختصاصات « أمير الاستكفاء » قد حددتها الأعراف المستقرة؟ أم يعنى أنها بخلاف امارة الاستيلاء — قد حددتها رئاسة الامام وسلطاته؟ على كل حال فان العبارة عامة ومبهمة ، كما أن اختصاصات أمير الاستكفاء أو غيره لايمكن أن تكون غير قابلة للتوسيع والتضييق .

١ — النظـر فى تدبير الجيـوش ، وترتيبهم فى النواحى ، وتقدير أرزاقهم(٣٤) .

٢ — النظر فى الأحكام ، وتقليد القضـاة والحكام .

٣ — جباية الخراج وقبض الصـدقات وتقليد العمـال فيها ، وتفريق ما استحق منها .

٤ — حماية الدين ، والذب عن الحريم ، ومراعـاة الدين من تغيير أو تبديـل .

٥ — اقامة الحدود فى حق الله تعالى وحقوق الآدميين .

٦ — الامامة فى الجمع والجماعات .

٧ — تسـيير الحجيج(٣٥) .

ويضاف اختصاص ثامن — الى هذه الاختصاصات — اذا كان هذا الاقليم ثغرا متاخما للعدو ، فعليه — فى هـذه الحالة — جهاد من يليه(٣٦) من الأعداء وقسـم غنائمهم فى المقاتلة ، وأخذ خمسـها لأهـل الخمس .

---

(٣٤) الا أن يكون الخليفة قد قدرها فيذرها عليهم .

(٣٥) انظر بنفس المعنى : الادارة الاسلامية فى عز العرب ، ص١٣٨ وفيها يقول المؤلف عن الرشيد العباسى أنه فوض الولايات لأمراء جعـل لهم الولاية على أهلها ينظرون فى تدبير الجيوش .. الى آخره ، وذكـر الاختصاصات الثمانية المبينة بالمتن .

(٣٦) الحديث عن الجهاد وأحكامه حديث طويل ودقيـق . واكتفى هنا بدعوة القارئ (والشباب خاصة) الى التأمل فى هذا الذى جـاء بالمتن ، وكيف أن « الجهاد » وظيفة اساسية فى الدولة الاسلامية .

وفى هذه الامــارة تعتبر الشروط المعتبرة فى وزارة التفويض (وقد سبق ذكرهـــا(٣٧) • واذا كان تقليد الأمير من قبل الخليفـــة لم ينعزل بموت الخليفـــة ، وان كان من قبل الوزير انعزل بموت الوزيـــر ، لأن تقليد الخليفـــة نيابـــة عن المســـلمين ، وتقليـــد الوزير نيابة عن نفسه • وينعزل الوزير بموت الخليفـــة ، وان لم ينعزل به الأمير ، لأن(٣٨) الوزارة نيابـــة عن الخليفة ، والامـــارة نيابة عن المسلمين •

٥٧ ــ وأما امارة الاســـتيلاء التى تعقـــد عن اضطرار ، فهى أن يستولى الأمير بالقوة على بلاد يقلده الخليفة امارتها ، ويفوض اليه تدبيرها وسياســـتها • فيكون الأمير ــ باســـتيلائه ــ مســـتبدا بالسياســـة والتدبير ، والخليفـــة ــ باذنه ــ منفذا لأحـــكام الدين ليخرج الأمر من الفساد الى الصحة ، ومن الحظر الى الاباحـــة • وهـــذا وان خـــرج عن عرف التقليد المطلق فى شروطه وأحـــكامه ، ففيه من حفظ القواعد الشرعية وحراسة الأحكام الدينيـــة ما لايجوز أن يترك مختـــلا مدخـــولا ، ولا فاسدا معلولا ، فجـــاز فيه ــ مع

= ومن اقوال الامام الشـافعى رضى الله عنه ، ان الله حبب اليه شيئين العلم والرمى ، ومكان الشـافعى فى العلم والفقه معروف ، اما مكـــانه فى الرمى فيروى عنه انه كان اذا رمى أصاب من كل عشرة عشرة .
ومن نصـائح المهلب لبنيه الا يقفوا الا أمام بائعين : بائع الســـلاح وبائع الكتب .
ولنتذكر ــ كذلك ــ قول الصديق رضى الله عنه : ماتـــرك قـــوم الجهاد الا ذلوا (انظر ــ ايضا ــ الاسلام وحقوق الانسان) نفســـه ص ك وما بعدها من المقدمة .

(٣٧) أنظر ــ سابقا ــ بند ــ ٥٢

(٣٨) فى النسخة التى بين يدى من كتاب ابى يعلى : « لأن الوزارة نيـــابة عن المسلمين » .

الاستيلاء والاضطرار ـ ما امتنع فى تقليد الاستكفاء والاختيار لوقوع الفرق بين شروط **المكنة والعجز** •

وبعد أن يشير الماوردى وأبو يعلى (كلاهما) الى القواعد الواجبة المراعاة من جانبى كل من الخليفة وأمير الاستيلاء ـ محافظة على حقوق الامامة والأمة ـ يقولان ما خلاصته : اذا كملت فى أمير الاستيلاء شروط الاختيار كان تقليده حتما ، وصار ـ بالاذن له ـ نافذ التصرف ، وان لم تكمل فى هذا المستولى شروط الاختيار جاز رغم ذلك ـ للخليفة اظهار تقليده ، استدعاء لطاعته وحسما لمخالفته(٣٩) ومعاندته • وجواز مثل هذا ، وان شذ عن الأصول ـ لأمرين : أحدهما أن الضرورة تسقط ما أعوز من شروط المكنة ، وثانيهما أن ما خيف انتشاره من المصالح العامة تخفف شروطه عن المصالح الخاصة(٤٠) •

٥٨ ـ فأما الامارة الخاصة ، ففيها يكون الأمير مقصور الامارة على تدبير الجيش ، وسياسة الرعية ، وحماية البيضة والذب عن الحريم • وليس له أن يتعرض للقضاء ، ولا للأحكام ، ولا لجباية الخراج والصدقات • فأما اقامة الحدود ففيه تفصيل

---

(٣٩) أو كان نفوذ تصرفه فى الأحكام والحقوق موقوفا على أن يستنيب له الخليفة فيها من قد تكاملت فيه شروطها ، ليكون كمال الشروط فيمن اضيف الى نيابته ، جبرا لما أعوز من شروطها فى نفسه (الماوردى ص ٣٤ وابو يعلى ص ٣٨) •

(٤٠) لاحظ هذه التفرقة بين المصالح العامة والمصالح الخاصة وكيف أن الضرورة تسقط ما يعتبر شرطا فى الظروف العادية ، كما انه اذا خيف الضرر على المصالح العامة خففت الشروط ، وهذا يختلف عن الوضع فى المصالح الخاصة •

نتجاوزه هنا ، وكذلك الحال فيما يتعلق بنظر(٤١) المظالم • وعلى كل حال فان ما يدخل فى قوانين السياسة ، وموجبات الحماية والذب عن الملة فالأمير أحـق باستيفائه « لأن تتبع المصـالح موكول الى الأمراء المندوبين للبحث عنها ، دون الحكام المرصـدين لفصل التنازع بين الخصوم ، فدخل (هذا التتبع) فى حقوق الامارة ، ولم يخرج منهـا الا بنص ، وخـرج من حقوق القضـاء فلم يدخـل فيهـا الا بنص(٤٢) • ويعتبر فى هـذه الولاية الخاصـة الشروط المعتبرة فى ولاية التنفيذ بزيادة شرطين هما الحرية والاسـلام ، لما تضمنتها هذه الامارة من الولاية على أمور دينية (كتسيير الحجيج وامامـة الصلوات) مما لا يصح مع الكفر والرق •

٥٩ ـ يقول الجاحظ « كان عبد الملك بن مروان سـنان قريش وسيفها رأيا وحزما ، وعابدها ـ قبل أن يستخلف ـ ورعا وزهدا • ويقول محمد كرد على عن ، عبد الملك « انه يعد فى العلماء كما يعد من كبار الساسـة(٤٣) » • ويقول عبد الملك ـ وهـذا مكانـه فى العلم والسياسـة « انى رأيت سـيرة السلطان تدور مع الناس ، فلابد للوالى أن يسير فى كل زمان بما يصلحـه ، فان ذهب اليوم رجل مذهب اللين أغير على الناس فى بيوتهم ، وقطعت السـبل ، وتظالم النـاس ، وكانت الفتن •• » ومن أقـواله : « أنصفونا

---

(٤١) انظر فى هذه التفاصل : المـاوردى ، نفسه ٣٢ و ٣٣ ، وأبا يعلى ، نفسه ، ص ٣٦ و ٣٧

(٤٢) هذه اشارة عابرة الى فيصـل موضوعى مادى بين العملين الادارى والقضائى ، فما كان متعلقا بالمصالح (اى بتسيير المرافق العامة وادارتها) فهو من اختصاص الأمير ، اما ماكان متعلقا بالفصل فى المنازعات فهو من اختصاص الحاكم (القاضى) • ومع ذلك فان للمشرع أن يدخل شيئا من اختصاص هذا فى اختصاص ذاك ، والعكس .

(٤٣) الادارة الاسلامية فى عز العرب ص ٩١ و ٩٢

يا معشر الرعية ، تريدون منا سيرة أبى بكر وعمر ، ولا تسيرون فينا ولا فى أنفسكم بسيرة رعية أبى بكر وعمر .. »(٤٤) .

وهذا الذى قاله عبد الملك يفسر الكثير من الواقع السياسى والادارى لكثير من الدول والعصور فى الاسلام . لقد صارت المسألة — غالبا — مسألة سياسة وكياسة للمحافظة على « الدولة والسلطة » . لقد قتل عبد الملك هذا مصعب بن الزبير ، وكان أحب الناس اليه وقال — فى الاعتذار عن عمله : « ولكن الملك عقيم »(٤٥) ، ففى سبيله يقتل الأب والولد والأخ والعم . والتاريخ الطويل يعرف أكثر من شاهد على صدق ذلك القول .

ولقد جاهر الكثيرون من علماء السلف الصالح بمعاداة كل انحراف عن الجادة ، وتعرض أكثرهم — بسبب ذلك — الى أشد البلاء والمحن(٤٦) .

٦٠ — لقد انتهز بعض الأمراء — كابن طولون(٤٧) — ضعفه

---

(٤٤) المرجع السابق ص ٨٤ و ٨٥

(٤٥) المرجع نفسه ص ٨٤ . وانظر — كذلك — سابقا بند ٤٩

(٤٦) من ذلك ، وعلى سبيل المثال ، ماتعرض له ابو حنيفة واحمد ابن حنبل رضى الله عنهما ، وامر ذلك كله فى سيرتهما معروف .

(٤٧) حكمت الدولة الطولونية مصر الفترة من ٢٥٤ — ٢٩٢ هـ (٨٦٨ — ٩٠٥ م) وكان نفوذ الأتراك قد ازداد فى الدولة العباسية منذ عهد المعتصم . وكان الخلفاء العباسيون يولون القادة الاتراك حكم الولايات الاسلامية ، وكثيرا ما كان هؤلاء القادة يرفضون مغادرة عاصمة الخلافة ، ويعهدون بحكم الولايات الى نواب عنهم .. ومن هؤلاء النواب كان احمد بن طولون الذى عهد اليه الخليفة العباسى بحكم مصر بعد ان مات من انابه (القائدان باكباك ويارجوخ) .

الخلافة العباسية ، فاستقلوا بالأقاليم التى أمروا عليها(٤٨) • وعرف الفقهاء الامارة — فى هذه الحالة — بأنها امارة استيلاء ، ورغم أن الذى حــدث لم يكن الا تصــدعا فى أركان الدولة الكبرى — فـــان الفقهاء — عملا على انقاذ ما يمكن انقاذه — قد حاولوا الملاءمة بين هذا الواقع المر وبين مصالح الأمة و « الامامة » التى لم تعد سوى «اسم ورمز» • وفي هذا يقول الماوردى(٤٩) : والذى يتحفظ بتقيــد المستولى من قوانين الشرع سبعة أشياء ، يشترك فى التزامها الخليفة الولى والأمير المستولى ، ووجوبها فى جهة المستولى أغلظ : أحدها حفظ منصب الامامة فى خــلافة النبوة ، وتدبير أمور الملة ، ليكون ما أوجبه الشرع من اقامتهــا محفوظا ، وما تفرع عنها من الحقوق

---

(٤٨) يقول صاحب كتاب « الادارة العربية » انه منذ عهد الأمويين صار حكم الولايات تقريبا وراثيا ، وتطور هذا الاتجاه تطورا واســعا فى عهد العباسيين . وكانت النتيجة تمزيق الامبراطورية العظيمة الى امارات صغيرة ، لم تعترف غالبيتها الا بالسيادة الاسمية للخليفة . وكان الوزير فى العصر العباسى يعدم اذا عزل ، كما تصادر جميع ممتلكاته ، وفضلا من ذلك كان يقصى جميع العمال الذين عينهم الوزير ، وغيرهم من كبار الموظفين ، ويطردون من الخدمة . . » (نفسه ص ٣٢٦)•

وانظر — كذلك — الفخرى لابن طباطبــا ص ٢٨٠ وما بعــدها ، وفيه : « انه فى خلافة الراضى بالله العباسى — الذى بويع بالخلافة سنة اثنتين وعشرين وثلاثمائة ، وتوفى سنة تسع وعشرين وثلاثمائة — ضعف أمر الخلافة العباسية ، فكــانت فارس فى يد على بن بويــه ، والــرى واصفهان والجبل فى يد اخيه الحسن بن بويه ، والموصل وديار بكر وديار ربيعة ومضر فى أيدى بنى حمدان ، ومصر والشام فى يد محمد بن طغج ، ثم فى ايدى الفاطميين ، والاندلس فى يد عبد الرحمن بن محمد الاموى ، وخراسان والبلاد الشرقية فى يد نصر بن احمد السامانى . . . » . وانظر — كذلك — فيما كان يحدث للوزراء والخلفاء بسبب شغب الجند واطماع المتغلبين ، خلال العصر العباسى الثانى ، المرجــع نفســه ص ص ٢٣٧ الى ٣٣٩) .

(٤٩) نفســه ، ص ٣٤

محروسا . والثانى ظهور الطاعة الدينية التى يزول معها حكم العناد فيه ، وينتفى بها اثم المباينة له . والثالث اجتماع الكلمة على الأنفة والتناصر ليكون للمسلمين يد على من سواهم . والرابع أن تكون عقود الولايات الدينية جائزة ، والأحكام والأقضية فيها نافذة لا تبطل بفساد عقودها ، ولا تسقط بخلل عهودها . والخامس أن يكون استيفاء الأموال الشرعية بحق تبرأ به ذمة مؤديها ويستبيحه آخذها . والسادس أن تكون الحدود مستوفاة بحق وقائمة على مستحق ، فان جنب المؤمن حمى الامن حقوق الله وحدوده . والسابع أن يكون الأمير فى حفظ الدين ورعا عن محارم الله . ولهذه السبعة وجب تقليد(٥٠) المستولى .

---

(٥٠) عن « امارة الاستيلاء » انظر — أيضا — جب ، نفسه ص ٢١٢ وما بعدها . ومما جاء فيه « من الواضح — حسب القواعد الفقهية المقبولة — ان موقفا شاذا ينشأ عندما يفرض حاكم ولاية حكمه بالقوة بدلا من أن يقلده الخليفة الحكم وينزعه من يده ان شاء ، بل يصبح الموقف أكثر شذوذا حين يكون من المستحيل أن يوصف المستولى بأنه ثائر على الخلافة ، ولو من حيث اسلوبه فى الاستيلاء . وبعد ان أشار المؤلف الى محمود الغزنونى الذى أسس سلطانا فى غزنة (فى العصر العباسى الثانى وهو أول من اتخذ لقب سلطان فى الاسلام) — قال : ان عمل محمود لم يكن بدعا فى تاريخ الحكم ، فان مثل ذلك الموقف كان موجودا على مدى قرنين منذ اعترف هارون الرشيد بتوارث الامارة فى بنى الأغلب فى افريقية . وكانت هناك وقائع مشابهة كثيرة . (ولم يعجز الفقهاء السنيون) عن تكييف ذلك (تخليصا لمبدأ الوحدة) . فقالوا بقيام نوع من (الكونكوردا) (أى الاتفاق والتنسيق بين السلطتين الزمنية والدينية) . فيعترف الخليفة بانفراد العامل فى ضبط الشئون السياسية والادارة المدنية ، ويعترف العامل بسيادة الخليفة وبحقه فى توجيه الشئون الدينية . وهكذا تهيأ الحل للمشكلة بنوع من « الاجماع » العملى ، وبقى اعطاؤها شكلا شرعيا وصحة قانونية . =

٦١ — من كلام الماوردى فى مخاطبة الوزير قوله : « فان دعاك الاضطرار الى الملابسة فلن للزمان ولا تخاشنه ، فقد قال بعض الحكماء : « من سعادة الانسان ألا يكون عند فساد الزمان

= وهذا ما فعله الماوردى ، وذلك « لتنظيم العلاقات الحاضرة والمستقبلة بين الخلافة وأولئك الحكام السنيين المستقلين مثل السلطان محمود . وفى الوقت نفسه بقيت الصعوبة مائلة ، وهى الا تتعارض صياغته للمبدأ مع القواعد الشرعية ولا مع ما عرضه فى الفصل الاول من الكتاب عن « واجبات الخلافة » . ومن هنا حصر الماوردى الامتيازات التى يتمتع بها امير الاستيلاء فى الولايات النائية ، كما انه (اى الماوردى) لم يفته أن يؤكد أن هذه الامتيازات لايسمح بها الا تحت شروط صارمة حتى تكون الكونكوردا اتفاقية اصلية لا محض أمر شكلى خارجى فعلى المستولى أن يحفظ هيبة الخلافة « التى يزول معها حكم العناد ... الى آخره » ويقوم الخليفة — بدوره — باعطاء ، الصبغة الشرعية لكل القرارات الدينية التى كانت حتى حينئذ خارج حدود الشرعية . ولكن ما القواعد الشرعية التى يمكن أن تبنى عليها الصحة القانونية لتلك الامتيازات الجارفة ؟ ليس امام الماوردى الا قاعدة واحدة ، وهو يذررها فى صراحة: « أن الضرورة تسقط ما أعوز من شروط المكنة » وهو يضيف اليها قاعدة أخرى لم يستمدها من القواعد الشرعية بقدر ما اعتمد فيها على القواعد السياسية الدارجة وهى : « أن ما خيف انتشاره من المصالح العامة تخفف شروطه عن شروط المصالح الخاصة » اى أن خوف الاضرار بالمصالح العامة (وهو هنا توقع قيام حرب او حروب أهلية) يسوغ التخفيف من الشروط . ويعقب جب على ذلك قائلا : انه رغم أن الماوردى اراد ان يقصر هذا «التسويغ» على هذه الحالة وحدها ، فقد فاته أن التسليم بالقاعدتين السابق ذكرهما ، هو الطرف المشحوذ من الاسفين الذى قوض مبنى النظرية الفقهية فى الخلافة ، ومن ذلك تحريم الثورة والخروج على الخليفة الفاجر . ويضيف جب الى ذلك قوله : ان الضرورة التى تبيح — مثلا — اكل الميتة اتقاء الموت جوعا هى من نوع آخر مختلف تماما عن هذه الضرورة المدعاة لتسويغ اغفال الشرع . ولذلك فان الاستشهاد بالضرورة فى هذا المقام قياس مفضوح الخطأ . (المرجع نفسه ص ٢١٥ ص ٢١٨) .

مدبرا للزمــان » فسامح وقتك ان جــار ، وغالطــه ان ثار ، وكن كما قال الشاعر :

فاخط مع الدهر على ما خطا واجر مع الدهر كما يجرى(٥١)

أنه رأى ذهب اليه الماوردى ، وذهب اليه غيره من قبله ومن بعده . وسند هــذا الرأى أنه اذا لم يكن بد من الاختيــار بين شرين ، اختير أهونهمــا لتفادى أشـــدهما . لقد كان اســتيلاء « أمــير الاستيلاء » على أحد أقاليم الدولة ، واستبداده به ، شرا فرضــته « قوة الواقع » ، فاذا وجد من الفقهــاء من رأى « المصالحــة » بين كائن كريه وبين ما يجب أن يكون ، لاســباغ الشرعية على بعض التصرفات ، ولتفادى التمادى فى العناد بين متمرد قوى وحــكومة شرعية منهارة ، وللعمل على أن يكون المسلمون جميعا — ومهما كانت خلافاتهم — متناصرين ويدا واحــدة على أعدائهم — اذا وجد من أهل الرأى من ذهب هذا المذهب ، فلتفادى شر أكبر هو أن يصبح بأس المسلمين بينهم ، وليس على أعدائهم(٥٢) .

٦٢ — ومــع ذلك فقد رمى بعض المستشرقين من الفرنجــة الماوردى وغيره من الفقهاء المسلمين ، بأنهم كانوا فيما كتبوا ، أو فى بعض مما كتبوا ، خياليين ، أى بعيــدين عن الواقــع الســياسى والادارى والاقتصادى ، الذى كان سائدا فى البلاد « الاســلامية فى عصرهم »(٥٣) .

---

(٥١) انظر كتابه « الوزارة » نفسه ص ٤٩ .
(٥٢) انظر مع ذلك وقارن بما نقلته عن «جب» فى البند السابق .
(٥٣) انظر فى الاشارة الى ذلك ، وعلى سبيل المثال — صفحة (ن) من المقدمة التى كتبها الاستاذ عبد العزيز عبــد الحق لكتــاب « الادارة العربية » تاليف : أ.ق حسينى ، وترجمة الدكتور ابراهيم العدوى ، =

ويقول كاتب مقدمة كتاب « الادارة العربية »(٥٤) « لقد حدث بعد عهد المعتصم أن صار الواقع التاريخى مخالفا للنظريات الفقهيه الخاصة بنظم الحكم ، عندما تضاءل نفوذ الخلفاء ، وأصبحوا ألعوبة فى أيدى المتغلبين من قادة الترك ، ثم البويهيين ثم السلاجقة ، يعزلونهم متى شاءوا ، ويسملون أعينهم ، ويسلبون من يولونه منهم كل سلطة ، حتى قال خليفة منهم يرثى حاله :

أليس من العجائب أن مثلى   يرى ما عز ممتنعا عليه

ونؤخذ باسمه الدنيا جميعا   وما من ذاك شىء فى يديه

ثم يضيف كاتب المقدمة الى ذلك قوله : « ومع ذلك فقد ظل الفقهاء متمسكين بنظرياتهم الفقهيه ، متجاهلين وقائع الأمور الجارية ، ومن أمثلة ذلك كتاب الأحكام السلطانية للماوردى ... الى آخره ..

وأرانى — فيما كتبت — مختلفا مع كاتب هذه المقدمة بعض الشىء ، لأن كتاب « الأحكام السلطانية »(٥٥) للماوردى لم يخل من التأثر بالواقع ، ومن تفسيره وتبريره فقهيا ، لأن الكتاب — كما أنه فى « الولايات الدينية » هو — كذلك كتاب

حلقة ١٨٦ من سلسلة الألف كتاب — باشراف ادارة الثقافة العامة بوزارة التربية والتعليم بمصر ، وانظر أيضا فى نقد الماوردى ورميه بهذا وبغيره والرد على ذلك : (جب ، نفس المرجع ص ص ٢٠١ وما بعدها) .

(٥٤) المرجع السابق — صفحة (م) .

(٥٥) عنوان كتاب الماوردى هو « الاحكام السلطانية والولايات الدينية »

فى « الأحكام السلطانية(٥٦) » أى فى « السياسة والادارة » التى ليست دينا محضا ، وانما ممازجة للدين لما يتعلق بها من مصالح الأمة واستقامة الملة • أما ما ذهب اليه بعض المستشرقين — مما أشرت اليه فيما سبق — فليس الا افتراء(٥٧) وجهلا ، ذلك أن فقهاء القانون(٥٨) العام من المسلمين ، التزموا — غالبا — فيما كتبوا ، بمصادر الشريعة ، وفى مقدمتها الكتاب والسنة رغم بعد الواقع عن ذلك بعدا شديدا • وهذا ما ظنه المستشرقون السابق ذكرهم خيالا ، وهو ليس الا شريعتنا • أما الواقع الذى كان أو يكون مخالفا لكتابنا او سنتنا ، فالمسئولية فيه على مبتدعيه وحاملى الناس عليه • وأما الآراء التى قيلت فى تفسير ، أو تبرير ، أو اضفاء صفة الشرعية على بعض الأوضاع السياسية والعسكرية (كامارة الاستيلاء ، وتحريم الخروج على الخليفة الفاجر)(٥٩) فهذه

---

(٥٦) انظر عبارات بمعنى مقارب لذلك للامام الماوردى وهو يتكلم عن شرط « الكفاية » فى وزير التفويض ، نفس المرجع ص ٢٣ •

(٥٧) (انظر فى الرد على هذا الافتراء والجهل) جب ، نفسه ، ص ٢٠١ وما بعدها ، وقد سبقت الاشارة اليه •

(٥٨) أو ما يسمى « الاحكام السلطانية » أو « السياسة الشرعية » او « النظم الاسلامية » •

(٥٩) انظر فى ذلك ماكتبه جب تحت عنوان « نظرات فى النظرية السنية فى الخلافة » (المرجع نفسه ص ١٨٥ وما بعدها) = وتحت عنوان : « نظرية الماوردى فى الخلافة) (المرجع نفسه ص١٩٨ ومابعدها). وفى المقالين يشير الى حرص بعض الفقهاء على تفسير الواقع وتبريره حتى انتهى الأمر بأحدهم (ابن جماعة فى كتابه — تحرير الأحكام) الى القول : فان خلا الوقت عن امام فتصدى لها من هو ليس من اهلها وقهر الناس بشوكته وجنوده بغير بيعة او استخلاف انعقدت بيعته ولزمت طاعته فينتظم شمل المسلمين وتجمع كلمتهم ولايقدح فى ذلك كونه جاهلا او فاسقا فى الأصح » • =

اجتهادات لمجتهدين لا يتقيد غيرهم بها . والقاعدة عندنا أنه ما دام المجتهد حسن النيه فله — على اجتهـاده — اذا أصـاب أجران ، واذا أخطأ أجر .

= اقول : انه حين تكون رئاسة الدولة بالقهر والغلبة ، وحين تصل الامور الى التجاوز عن شرطى الكفاءة والامانة فقدخرجت القضيةعن الشريعة بالكلية بل وخرجت كذلك عن السياسة العاقلة الى القوة الغاشـمة . وهذه لامنطق لها ولا عقل . واذا حققت مثل هـذه النظم شيئا ، فمن طريق الصدفة ، ثم ان هذا الشيء ليس الا كالزبد الذى لايلبث ان يذهب جفاء هباء . ولقد عرفت مجتمعاتنا اداريين وحكاما سيئى السيرة والسمعة وكان انصارهم ، وهم على شاكلتهم ، يقولون عنهم : يكفى أنهم اكفـاء أقوياء ، أما سيرتهم فهى ملك لهم هم ، وهذه السيرة الشخصية شيء ، والعمل شيء آخر . كبرت كلمة تخرج من أفواههم، ان يقولون الا كذبا ! انى لاأهون من شأن الخبرات ، ولكن ماقيمة هذه الخبرات اذا كانت فى ابدى شياطين ..! ان الأفراد ، وان المجتمعات لاتسقط الا بذنوبهـا . والأمم الأخلاق .

الباب السادس

عمال(١) الدولة

الفصل الأول

تقليد العمال

٦٣ ـ من يصح منه التقليد :

كل من كان نافذ الأمر فى عمل ، وجائزا له النظر فيه ، جاز له تقليد العمال عليه . وهذا يكون من أحد ثلاثة :

١ ـ اما من السلطان المستولى على كل الأمور .

٢ ـ واما من وزير التفويض .

٣ ـ واما من عامل عام الولاية كعامل اقليم أو مصر عظيم(٢).

---

(١) فى الحقب الاخيرة كانت المصطلحات المقابلة فى لغتنا العربية المعاصرة ترجمة للمصطلحات المستخدمة فى البلاد التى كانت تحتل بلادنا عسكريا او فكريا ، أو هما معا . ومازالت آثار ذلك ممتدة حتى اليوم . ورغم أن كلمة « موظف » كانت مستخدمة فى لغتنا منذ وقت مبكر ، فانى أفضل عليها كلمة « عامل » واقصد بها أى عامل فى الدولة ، بلا تفرقة بين عامل يدوى أو مكتبى ، وبلا تمييز . بين كبير أو صغير . أفضل كلمة « عامل » لانها اكثر أصالة فى تراثنا ، كما انها مشتقة من «العمل» وهو متعة وعبادة . والمنزلة به تأتى عن طريق اتقانه ، وليس عن طريق نوعه . (أنظر ـ أيضا ـ الخدمة المدنية ، نفسه ، الفصل التمهيدى)

(٢) الماوردى ص ٢٥ و ٢٠٩ ، وأبو يعلى ص ٢٤٧

٦٤ ـ من يصح تقليدهم العمالة :

يشترط فيمن يقلد العمالة شرطان : الكفاءة والأمانة . ولقد كان الرسول (ص) يتخير عماله من صالحى أهله وأولى دينه ، وأولى علمه . ويختارهم ـ على الأغلب ـ من المنظور اليهم فى العرب ليوقروا فى الصدور ، ويكون لهم سلطان على المؤمنين وغيرهم . يحسنون العمل فيما يتولون ، ويشربون قلوب من ينزلون عليهم الايمان(٣) . والواجب هو تقليد الأصلح ، لأن هذا مما أمرنا الله به من أداء الأمانات الى أهلها(٤) . فيجب على كل من يملك سلطة التعيين (سواء كان السلطان أو وزير التفويض ، أو العامل عام الولاية) ـ أن يبحث عن الأصلح من المستحقين (أو المتقدمين أو المرشحين) للولايات . واذا عين هؤلاء المستحقون ، فعليهم ـ بدورهم ـ أن يستعملوا فيما تحت أيديهم فى كل موضع أصلح من يجدون ويستطيعون . وهذا يعنى أنه اذا لم يوجد الأصلح لولاية بعينها ، يختار الامثل فالامثل فى كل منصب بحسبه(٥) . يقول تعالى :

---

(٣) الماوردى ، نفسه ص ٢٠٩ ، وأبو يعلى ، نفسه ، ص ٢٤٧ ومحمد كرد على ، نفسه ، ص ١٢

(٤) الآية ٥٨ ـ النساء .

(٥) يقول ابن تيمية : « يجب على كل من ولى شيئا من أمور المسلمين أن يستعمل فيما تحت يده فى كل موضع أصلح من يقدر عليه ، ولايقدم الرجل لكونه طلب الولاية ، او سبق فى الطلب ، بل يكون ذلك سبب المنع . ففى الصحيحين عن النبى صلى الله عليه وسلم ، ان قوما دخلوا عليه فسألوه ولاية فقال : « انا لانولى أمرنا هذا من طلبه » . وقال لعبد الرحمن بن سمره : « ياعبد الرحمن ، لاتسأل الامارة ، فانك ان أعطيتها من غير مسألة اعنت عليها ، وان أعطيتها عن مسألة وكلت اليها » وقال : « من طلب القضاء ولم يستعن عليه انزل الله اليه ملكا =

« فاتقوا الله ما استطعتم »(٦) ، ويقول : « لا يكلف الله نفسا الا وسعها »(٧) ويقول عليه السلام : « اذا أمرتكم بأمر ، فأتوا منه ما استطعتم » .

٦٥ ــ سبق أن ذكرت أن شرطي الولاية (أو الوظيفة أو العمالة (هما القوة (الكفاءة) والأمانة(٨) . أما الأمانة فترجع

يسدده » (السياسة الشرعية ص ٢٠) . وانظر ــ ايضا ــ « رياض الصالحين للنووى » « باب الوالى العادل » . وفيه « سبعة يظلهم الله يوم القيامة ، يوم لاظل الا ظله : امام عادل .. الى آخر الحديث ، وهذا ينطبق على كل عامل عادل . ومن أقواله عليه السلام عن « الامارة» « انها أمانة » ، وانها يوم القيامة خزى وندامة الا من اخذها بحقها ، وادى الذى عليه فيها » (المرجع نفسه ، باب النهى عن سؤال الامارة واختيار ترك الولايات اذا لم يتعين عليه أو تدع حاجة اليه » .

وتجب التفرقة ــ فيما يبدو لى ــ بين حالتين : حالة ماإذا كان اختيار ولى الامر بين عدد محدود معروف لديه ، ممن يصلحون لعمل معين ، حينئذ يستطيع الاختيار دون أن يتقدم أحد من هؤلاء بطلب . (وطبعا مع افتراض حسن قصد ولى الامر ، وانه على بينة من امر هؤلاء جميعا) . والحالة الأخرى هى حالة ماإذا كان العدد المطلوب كبيرا ، وليست لدى أولى الأمر بيانات كافية عنهم ، ــ فى هذه الحالة لابد من التقدم « بطلب » . وانه لاثم فى حق نفسه وبلده وأمته ودينه ، هذا الذى يتقاعس ، وهو يعلم انه الأصلح ، وأن الذين تقدموا بطلبات هم الادنى . والمثال التالى يوضح ما تقدم : (أى عدم تولية من يطلب ويلح) : اذا أراد الوزير ــ مثلا ــ تعيين وكيل للوزارة فانه يعرف المديرين العامين فى وزارته عن قرب ، ويستطيع ــ عن بينة ــ ترقية أحدهم الى منصب الوكيل ــ ومن يلحف من هؤلاء على الوزير جدير بأن يصرف النظر عنه . اما فى الحالات الأخرى ، ومنها حالة تعيين مئات أو آلاف من حديثى التخرج فى الوظائف العامة ، فان تقديم طلبات من هؤلاء احراء لاغنى عنه .

(٦) الآية ــ ١٦ ــ التغابن .

(٧) الاية ــ ٢٨٦ البقرة ، وأنظر السياسة الشرعية لابن تيمية ص ٢٥ وما بعدها .

(٨) قال تعالى : « ان خير من استأجرت القوى الأمين » (الآية ٢٦ ــ القصص) .

الى خشية الله ، وألا يشـــترى بآياته ثمنا قليـــلا ، وترك خشـــية الناس(٩) • والقوة فى كل ولاية بحسبها : فالقوة فى امارة الحرب ترجع الى شجاعة القلب ، والى الخبرة والمناورة والمخادعة ، والى القدرة على أنواع القتـــال •• الى آخره ••• والقوة فى الحـــكم بين النـــاس ترجـــع الى العـــلم بالعدل الذى دل عليـــه الكتـــاب والسنة ••• الى آخره •• فاذا تفاوت مرشحان للولاية فى شرطى القوة والأمانة ، بأن كان أحدهما أعظم قوة ، والآخر أكثر ورعا ، قدم أنفعهما لتلك الولايـــة ، وأقلهما ضررا فيها ، فيقدم فى امارة الحروب ــ (مثلا) ــ الرجـــل القوى الشجاع ، وان كان أقـــل ورعا وتقوى : وقد استعمل النبى صلى الله عليه وســـلم خالد بن الوليد على الحرب وقال : « ان خالدا سيف سله الله على المشركين » مع أنه صـــلى الله عليه وسلم كان ينكر أحيانا ما يعمـــله خالد مثل قتله بنى جذيمـــة وأخذ أموالهم بنوع شبهة ، حتى قـــال فى ذلك النبى صلى الله عليه وسلم « اللهم انى أبرأ اليك مما فعل خالد » • وقد كان أبو ذر رضى الله عنه أصلح من خالد فى الأمانة والصدق • وفيه قال الرسول : « ما أظلت الخضراء ، ولا أقلت الغبراء أصدق لهجـــة من أبى ذر »(١٠) • ومع ذلك قـــال النبى « يا أبا ذر ، انى أراك ضعيفـــا ، وانى أحب لك ما أحب لنفسى ، لا تأمرن على اثنين ، ولا تولين مال يتيم »(١١) •

---

(٩) انظر الآية ــ ٤٤ ــ سورة المـــائدة •

(١٠) انظر فى أبى ذر « الاسلام وحقـــوق الانســـان » ، ص ٤٢٩ الى ٤٤٧

(١١) انظر فى كل ما تقدم « السياسة الشرعية » لابن تيمية ص٢٥ وما بعدها • وانظر ــ كذلك ــ التراتيب الادارية جا ص ٢٦٧ والادارة الاسلامية فى عز العرب لمحمد كرد على ص ٣٤ وفيهما : ان عمر كثيرا ما كان يستعمل قوما ويدع افضل منهم لبصرهم بالعمل • ولمـــا عزل عمر

وخلاصة ما تقدم هى : الواجب تعيين الأصلح ، والأصلح فى كل منصب بحسبه ، أى بما يتطلبه هـذا المنصب بعينه . فـاذا لم يوجد من تتوفر فيه الشروط كلهـا ، عين خير الموجـودين(١٢) . ذلك أنه لا تكليف بغير المستطاع(١٣) .

زياد بن أبى سفيان ، قال زياد : أعن عجز عزلتنى ياأمير المؤمنين ام عن خيانة ؟ فقال : لاعن ذاك ولا عن هذا ، ولكنى كرهت أن احمـل على العامة فضل عقلك .

أقول : ان هذه العبارة تعنى الكثير . انها تعنى — فيمـا نعنى — أخذ الناس بالرفق . واذا أريد التغيير ، فيجب أن يكون ذلك على خطوات وبالتدرج . والافضل — بلا ريب — هو تحريك الجماهير وتنويرها بمختلف الوسائل ، واقناعها حتى تقوم هى بطلب التغيير ، لا أن يفـرض عليهـا فرضا ، أنظر — ايضا — المقدمة لابن خلدون الفصل الرابع والعشرون بعنوان « فى أن ارهاف الحد مضر بالملك ومفسد له فى الأكثر » ص ١٦٨ وما بعدها من طبعة دار الشعب (الباب الرابع) وانظر نظرية الاسلام وهديه لأبى الأعلى المودودى طبعة ١٩٦٧ ص ٣٧

(١٢) أنظر وقارن : قواعد الأحكام لابن عبد السلام ، جـ ١ ص ٧٤ حيث يقول : « ... وانما تنصب الولاة فى كل ولاية عـامة أم خاصـة للقيام بجلب مصالح المولى عليهم ، وبدرء المفاسد عنهم ، لذلك يجب تعيين الأصلح ، الا أن يكون هذا الأصلح بغيضا للناس ، أو محتقرا عندهم ، ويكون الصالح محببا اليهم ، عظيما فى أعينهم ، فيقـدم الصـالح على الأصلح ... » أقول : يلاحظ أن المفاضلة هنا بين صـالح وأصـلح ، وليس بين فاسد وصالح ، وقد عدل عن الأصلح الى الصالح لوجـود معـارض .

(١٣) اذا كانت الوظيفة تنفيذية يكتفى بشرطى القوة والأمانة ، فاذا كانت تفويضية روعى فيها — الى جانب ماتقدم — الحـرية والاسـلام (المـاوردى ، نفسه ص ٢٠٩ ، وأبو يعلى نفسه ص ٢٤٧) . وممـا هو غنى عن البيان أن هناك شروطا أخرى يجب توفـرها فى الموظف او العامل ، ولم تذكر هنا لانها بدهية ، ومن أمثلة ذلك شرط السن . وفى هذا الشرط عقد صاحب التراتيب الادارية (جـ١ ص ٢٣١) فصلا بعنوان « فى أى سن يجيز الامام من يرسم فى الدوان » — ومما جاء فيه عن نافع بن عمر قال : عرضت على رسول الله صلى الله عليه وسلم فى =

٦٦ ـ واذا أخذنا التشريع السودانى ـ كمثال من التشريعات الوضعية المعاصرة ـ نجد المادة (١٠٠) من الدستور الدائم تنص على أن « يعين رئيس الجمهورية ضباط قوات الشعب المسلحة ورؤساء البعثات الدبلوماسية وشاغلى المناصب العليا فى الخدمة المدنية والمؤسسات العامة والهيئات وقوات الأمن ، كما له ان يعزلهم ـ وكل ذلك وفقا لما يحدده القانون » • وتنص المادة (٢٧) من لائحة الخدمة العامة لسنة ١٩٧٥ على أنه : « لا يجوز تعيين أى شخص فى أحدى الوظائف القيادية العليا الا بقرار من رئيس الجمهورية » و « يتم التعيين فى وظائف المجموعات العليا الأخرى بقرار من وزير الخدمة العامة والاصلاح الادارى بعد توصية الوزير المختص • و « يتم التعيين فى الوظائف الأخرى بتصديق من المدير ••• » و « يتم التعيين فى وظائف المجموعات العمالية بتصديق من رئيس الوحدة » و « ينفذ المدير التعيين فيما يختص بالوظائف القيادية العليا ووظائف المجموعات الأخرى »(١٤) •

د شى وانا ابن اربع عشرة فلم يقبلنى ، ثم عرضت عليه من قابل فى جيش وانا ابن خمس عشرة فقبلنى ، فحدثت عمر بن عبد العزيز بهذا الحديث فقال هذا حد ما بين الصغير والكبير ، ثم كتب ان يفرض من بلغ الخمس عشرة » •

(١٤) انظر وقارن بالمادة ـ ١٢ ـ من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ بنظام العاملين المدنيين (بمصر) ، ونصها : « يكون التعيين فى وظائف الادارة العليا بقرار من رئيس الجمهورية ، ويكون التعيين فى الوظائف الأخرى بقرار من السلطة المختصة » •

أما فيما يتعلق بالاختيار للوظائف العامة ، وشروط التعيين فيها ، فتنص المواد ١٢ وما بعدها من قانون الخدمة العامة لسنة ١٩٧٣ على ان « يكون الاختيار للوظائف العامة عن طريق المنافسة الحرة على أساس الجدارة » و « يعلن عن كل الوظائف الشاغرة بكافة الوسائل فيما عدا الوظائف القيادية العليا ، وتلك التى يمكن ملؤها بالترقى من داخل الوحدة » و « تحدد اللوائح سائر شروط التعيين واعادة التعيين فى الوظائف العامة بما فى ذلك المؤهلات العلمية والسن واللياقة والسلوك والمواطنة ومدى فترة الاختبار(١٥) .

وأما فيما يتعلق بالترقيات : فان المادة (١٦) وما بعدها من قانون الخدمة العامة السابق ذكره تنص على أن « يتم الاختيار للترقية على أساس الجدارة ، ويؤخذ فى الاعتبار تقارير الاداء والمؤهل العلمى والأقدمية ... » و « تكون لجميع الترقيات لجان تحدد اللوائح طرق تكوينها واختصاصاتها واجراءاتها ، على أن تكون تقارير اللجان مشفوعة بالأسباب والأسس التى توصى بموجبها بالاختيار » ، و « تكون سلطة اجازة الترقيات للوظائف القيادية لدى رئيس الجمهورية ، وتحدد اللوائح الجهات التى تجيز الترقيات الأخرى(١٦) .

---

(١٥) أنظر فى تفصيل اجراءات التعيين وشروطه الفصل الثالث من لائحة الخدمة العامة لسنة ١٩٧٥ (المواد ١٤ وما بعدها) . وانظر كذلك : القطب محمد طبلية ، « الخدمة المدنية فى القانون السودانى والمقارن » — الفصل الاول — ص ١٥ وما بعدها ، وقارن بالمادة — ٧ — ومابعدها من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ بنظام العاملين المدنيين بمصر .

(١٦) أنظر ايضا بخصوص الترقيات الفصل السادس من لائحة الخدمة العامة السابق ذكرها (المواد من ٤٠ — ٥٢) وانظر كذلك فى « الترقيات » الخدمة المدنية فى القانون السودانى والمقارن ، نفسه ،=

هذا ، وتتردد التشريعات الوضعية ــ عامة ــ بين « الترقية على أساس الأقدمية » « والترقية على أساس الاختيار للجدارة » والعادة أن يكون الأساس الاول فى الوظائف الصغرى ، والأساس الثانى فى الوظائف الكبرى

ومن المرغوب فيه أن تكون « لجان الترقيات » (فى حالة الترقية بالاختيار) مكونة من أعضاء يتمتعون « بالاستقلال والحيدة » الى جانب ما يجب فيهم من الأمانة والخبرة .

ويتجه التشريع المقارن الى اقامة « جهة قضائية » يمكن الطعن أمامها فى كل قرار ادارى جاوزت فيه الجهة التى أصدرته سلطتها ، أو انحرفت بها عن الجادة ، ومن هذه القرارات القرارات التى يترتب عليها التخطى ــ دون وجه حق ــ فى التعيين أو فى الترقية . (أنظر على سبيل المثال ــ قانون مجلس الدولة فى مصر ، واختصاصات القسم القضائى بهذا المجلس) .

المبحث الثالث من الفصل الثانى ، ص ٦٩ وما بعدها وأنظر وقارن بالمواد ١٥ وما بعدها من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ بنظام العاملين المدنيين بمصر .

الفصـــل الثـــانى

توليـــة الأصـــلح

٦٧ — فى مجـال « السياسة الشرعيـة » نجد شيخا جليـلا كابن تيميـة يدير كتابـه « السياسة الشرعيـة » كله على الآيتين الكريمتين ٥٨ و ٥٩ من سـورة النساء ، وهما : **« أن الله يأمركم أن تؤدوا الأمانات الى أهلها ، واذا حكمتم بين النـاس أن تحكموا بالعـدل ، ان الله نعما يعظكم به ، ان الله كان سميعا بصـيرا - يا أيهـا الذين آمنوا أطيعوا الله وأطيعوا الرسـول وأولى الأمـر منكم ، فـان تنازعتم فى شىء فردوه الى الله والرسـول ان كنتم تؤمنون بالله واليوم الآخر ذلك خير وأحسن تأويلا »** .

ويعقب ابن تيمية على الآية الأولى بقوله : « اذا كانت الآية قد أوجبت أداء الأمانـات الى أهلهـا ، والحـكم بالعدل ، فهـذان جماع السياسة العادلة ، والولاية الصالحة(١٧) .

٦٨ — لقد أشرت من قبل الى ما يمـكن أن يقع من انحراف فى « التشريع الوضعى » سـواء فى مرحلة وضعه أو فى مرحـلة تطبيقه : ففى مرحلة « الوضع » قد يحدث أن تصـاغ التشريعات

(١٧) قسم ابن تيمية كتابه (على اساس الايتين الكريمتين) الى بابين. أولهما فى « أداء الأمانات » والثانى فى « الاحكام » .
وفى باب « اداء الامانات » تكلم فى قسمين عن «الولايات» ثم عن « الأموال » . وتحت عنوان « الولايات » كتب عن : تولية الاصـلح ، اختيار الامثل ، الاصلح فى كل ولاية بحسبها ، معرفة الاصلح (الصفحات من ١٨ — ٣٩) .

لتحقيق أغـراض هى أبعد ما تكون عن الصـالح العـام . وفى مرحـلة التطبيق تجد الادارة وأجهـزة التنفيذ مائة طريق وطريـق للالتواء عن الجادة ، والانحراف بالسلطة(١٨) .

أما فى الاسـلام فالتشريع — فى مصـدره وكلياته الهى — وهو — اذا طبقه انسان مؤمن — لا يمكن أن ينحرف عن الطريـق السـوى .

٦٩ — والأحاديث الشريفة — فى وجوب تولية الأصلح — كثيرة، من ذلك قوله صلى الله عليه وسـلم : « من ولى من أمر المسلمين شيئا ، فولى رجلا وهو يجد من هو أصـلح للمسلمين منه ، فقد خان الله ورسـوله والمؤمنين » (١٩) . ويقول ابن تيمية : فلذا عدل الحـاكم « عن الأحق الأصلح الى غيره ، لاجـل قرابـة بينهما ، أو ولاء ، عتاقـة أو صـداقة ، أو موافقـة فى بلد ، أو مـذهب أو طريقة ، أو جنس كالعربية والفارسية والتركية(٢٠) والروميـة ، أو لرشوة يأخذها منه من مال أو منفعة أو غير ذلك من الأسباب ، أو لضغن فى قلبه على الأحـق ، أو عداوة بينهما ، فقد خان الله ورسـوله والمؤمنين ، ودخـل فيمـا نهى عنه فى قـوله تعـالى :

---

(١٨) انظر امثلة كثيرة للفضائح المالية والجنسية والفساد والرشوة فى البلاد الراسمالية والشيوعية فى كتاب « الاسلام وحقوق الانسـان » للمؤلف ص ٤٦٤ وما بعدها و ٥٥٧ وما بعدها .

(١٩) ويقول ابن تيمية : انه وان كان يجوز تولية غير الاهل للضرورة اذا كان اصلح الموجود ، فانه يجب مع ذلك السعى فى اصلاح الأحـوال حتى يكمـل فى الناس مالابـد لهم من امور الولايات والامارات ونحـوها (السياسة الشرعية ص ٩ ومابعدها) .

(٢٠) تأمل كيف يسوى الاسلام بين سائر الناس ولا يفرق بينهم بسبب اللون أو الجنس او نحوهما .

« يأيها الذين آمنوا لا تخونوا الله والرسول ، وتخونوا أماناتكم ، وأنتم تعلمون »(٢١) . واعلموا انما أموالكم وأولادكم فتنة ، وأن الله عنده أجر عظيم » .

ان « الولاية » أمانة . وفى ذلك يقول صلى الله عليه وسلم : « انها أمانة ، وانها يوم القيامة خزى وندامة ، الا من أخذها بحقها ، وأدى الذى عليه فيها » . وروى البخارى فى صحيحه عن أبى هريرة أن النبى صلى الله عليه وسلم قال : « اذا ضيعت الأمانة فانتظر الساعة ، قيل : يا رسول الله ، وما اضاعتها ؟ قال : اذا وسد الأمر الى غير أهله فانتظر الساعة(٢٢) » .

---

(٢١) ٢٧ و ٢٨ الأنفال .

(٢٢) الأمانة والكفاءة هما شرطا كل ولاية . والكفاءة فى كل ولاية بحسبها فاذا كان العامل عاريا من الامانة أو من الكفاءة أو منهما معا ، وقد يحدث هذا كثيرا لاسباب سياسية ، أو لغير ذلك من الاسباب ، وهى كثيرة) — فيتولى الامور الظلمة والجهلة . واذا جاء هؤلاء جاء معهم الخراب والدمار . وهذه هى الساعة . وفى ذلك يقول — جل وعز : « واذا اردنا أن نهلك قرية أمرنا مترفيها ففسقوا فيها فحق عليها القول فدمرناها تدميرا » (١٦ — الاسراء) ويقول : « ولا تركنوا الى الذين ظلموا فتمسكم النار ، وما لكم من دون الله اولياء ثم لاتنصرون » (١١٣ هود) ، ويقول : « واتبع الذين ظلموا ما اترفوا فيه وكانوا مجرمين . وماكان ربك ليهلك القرى بظلم واهلها مصلحون » (١١٦و١١٧ هود) وفى هذا المعنى يقول ابو يوسف (الخراج ص ١١١) : « ان العدل وانصاف المظلوم ، وتجنب الظلم ، مع ما فى ذلك من الاجر يزيد به الخراج ، وتكثر به عمارة البلاد . والبركة تكون مع العدل ، وتفتقد مع الجور . والخراج المأخوذ مع الظلم تنقص به البلاد وتخرب » والعدل كما يقال اساس الملك . واذا اشتد الظلم بأهل الخراج خربوا ماعمروا ، وتركوه وهربوا يقول ابو يوسف (ص ١٠٥ و ١٠٦) وليس يبقى على الفساد شيء ، ولن يقل مع الصلاح شيء .. ان الله قد نهى عن الفساد فقال « واذا تولى سعى فى الارض ليفسد فيها ويهلك الحرث والنسل ، والله لايحب الفساد » (٢٠٥ البقرة) . وانما هلك من هلك من الامم بحبسهم الحق حتى يشترى منهم ، واظهارهم الظلم حتى يفتدى منهم .

وفى الصحيحين « كلكم راع وكلكم مسئول عن رعيته ، فالامام الذى على الناس راع وهو مسئول عن رعيته(٢٣) ، والمرأة راعية فى بيت زوجها ، وهى مسئولة عن رعيتها ، والولد راع فى مال أبيه وهو مسئول عن رعيته ، والعبد راع فى مال سيده ، وهو مسئول عن رعيته ، آلا فكلكم راع وكلكم مسئول عن رعيته » . ومما رواه مسلم قوله صلى الله عليه وسلم : « ما من راع يسترعيه الله رعية ، يموت يوم يموت ، وهو غاش لها الا حرم الله عليه رائحة الجنة »(٢٤) .

= ذهب ابو هريرة عاملا لعمر على البحرين وهجر ، ثم جاءه آخر السنة بغرارتين فيهما خمسمائة ألف . فقال له عمر : مارأيت مالا مجتمعا قط أكثر من هذا ، أفيه دعوة مظلوم أو مال يتيم أو ارملة ؟ قال : قلت لا ، والله . بئس والله الرجل انا ، ان ذهبت بالمهنأ ، واذهب انا بالمؤونة » ، نفسه ص ١١٤ .

(٢٣) فى شعور الامام بالمسئولية ، واهتمامه بالناس وأموال الناس، ينسب الى عمر قوله : « لئن عشت ان شاء الله لأسيرن فى الرعية حولا ، فانى أعلم ان للناس حوائج تقتطع دونى ، أما عمالهم فلا يرفعونها الى ، وأما هم فلا يصلون الى : اسير الى الشام فأقيم بها شهرين ، ثم اسير الى الجزيرة ، فأقيم بها شهرين ثم أسير الى مصر فأقيم بها شهرين ثم اسير الى البحرين فأقيم بها شهرين ثم اسير الى الكوفة فأقيم بها شهرين ثم اسير الى البصرة فأقيم بها شهرين ، والله لنعم الحول هذا » . وقد خطب الناس فقال : والذى بعث محمدا بالهدى لو ان جملا هلك ضياعا بشط الفرات خشيت أن يسأل الله ابن الخطاب » ، وبالمرجع نفسه ص ٢١٨ ان عمر بن الخطاب كان يذهب الى العوالى كل يوم سبت ، فاذا وجد العبد فى عمل ثقيل لايطيقه وضع عنه منه بقدر مايظهر له . قال مالك : كان عمر بن الخطاب مر بحمار عليه لبن فوضع عنه طوبتين، فأتت صاحبته لعمر فقالت : مالك ولحمارى ؟ ألك عليه سلطان ؟ قال : فما يقعدنى فى هذا الموضع ؟ ثم ذكر القصة فى خروجه الى الحوائط بالعوالى .

(٢٤) انظر — فى ذلك — ابن تيمية « السياسة الشرعية » ص١٨ وما بعدها . وانظر للمؤلف » الاسلام وحقوق الانسان » ص ٦٣٢ .

٧٠ — ومع هذه النصوص أقدم ما يلى :

أولا — اذا وسدت الأمور ، ووضعت الولايات والأعمال والوظائف بين أيدى من ليسوا لها بأهل ، كا ذلك سببا فى هلاك الدول والأمم . فمن الأمانة التى أمرنا بأدائها ، فى كل موقع من مواقع عملنا ، ألا نولى أمورنا الا أصلح الناس لها ، فان نحن فعلنا كان ذلك هو السلم الى مراقى العز والمجد ، وان خالفنا خولف بنا ، وكان فى ذلك هلاكنا ودمارنا(٢٥) .

ثانيا — فى الوقت الذى حكم فيه الاستبدايون من الحكام باسم الحق الالهى ، وفى الوقت الذى اعتقد فيه هؤلاء أنهم يمنكون

---

(٢٥) فى العهد الذى عرف بعهد « مراكز القوى فى مصر » عين فى المناصب الهامة . (ومنها مناصب السلك السياسى والقنصلى) من ليسوا لها بأهل . يقول الرئيس السادات عن هذا العهد : « عهد بالمؤسسات المدنية الى الضباط ، وكذلك كان لابد أن يكون رؤساء المؤسسات من الضباط السابقين . ونفس الشىء بالنسبة الى رؤساء المدن وجميع المراكز الحساسة فى البلد حتى الشقق عندما تكون خالية يتدخل الجيش فى توزيعها ... » (انظر ص ٣ من أهرام ٧٨/٣/١٤ . فى تلك الفترة كانت المؤسسات الدستورية — (ان وجدت) مجرد واجهات شكلية . وكانت الصراعات (غير الشرعية وغير المعلنة) على السلطة لاتنتهى ابدا ، وكان اعتماد الحكام — فى السيطرة على أزمة الامور — يقوم على هؤلاء القادرين على الاحراج والشغب ، فرأوا — لذلك — اشراكهم فى الجاه والمال ، حتى يصبحوا ذوى مصلحة شخصية فى المحافظة على « نظام الحكم القائم » . ودفعت مصر ، ودفع العرب ، ودفع المسلمون عامة ، الثمن باهظا ، تلك الكارثة التى حلت بالجميع فى حرب يونيو ١٩٦٧ .

وقد لايخلو من مغزى أن أشير هنا الى بلد معروف ، كانت له — حتى وقت قريب — امبراطورية لاتغيب عنها الشمس . كان من تقاليد هذا البلد الا يرسل لتمثيله فى الخارج الا رجالا من بيئات معينة معروفة بالعفة والعطاء والنبل رجالا يبذلون جهدهم ومالهم من اجل بلادهم ، وليس من اجل صالحهم الخاص .

البلاد والعبأد والرقاب ملكية مطلقة ، وأنهم يسألون(٢٦) ولا يسألون(٢٧) — جاء الاسلام ، ونزل القرآن بأن الأرض لله ، والخلق ، كل الخلق ، خلق الله ، والكل راع وحكم ، والكل محكوم ومسئول ، وأنه وحده — جل وعز — « لا يسأل عما يفعل وهم يسألون(٢٨) .

ثالثا — ان القوانين والتشريعات — كما قلت — مهمة وضرورية ، والاتجاه — فيما — يبدو لى — هو تحديد اختصاصات رجل الادارة — وتقييد سلطاته (ما دامت المصلحة العامة تقتضى ذلك) غير أنه من الملاحظ أنه كلما كثرت القوانين كثر خرقها والاحتيال عليها . ان الدنيا ، وان الأموال و الأولادفتنة (الآية (١٥) التغابن) . ولا عاصم من هذه الفتنة الا الايمان واليقين بأن عند الله — كما جاء في نفس الآية — الأجر العظيم .

---

(٢٦) على الياء فتحة .
(٢٧) على الياء ضمة .
(٢٨) انظر الآية

الفصل الثالث

فى تحديد العمل

٧١ ــ يتحدد العمل ويصح التقليد وينفذ بثلاثة شروط :

(أ) تحديد الناحية (المكان) تحديدا تتميز به عن غيرها .

(ب) تعيين العمل الذى يختص العامل بالنظر فيه ، كأن يكون العمل الجباية أو الحماية مثلا .

(جـ) العلم برسوم العمل وحقوقه على تفصيل ينتفى عنه الجهالة . فاذا استكملت هذه الشروط وتحددت فى علم المولى والمولى صح التعيين ونفذ(٢٩) .

٧٢ ــ ان تحديد العمل مكانيا ونوعيا واجرائيا ووصفيا ، تحديدا تفصيليا ، وان تحديد واجبات الوظيفة وحقوقها ،

---

(٢٩) الماوردى ، نفسه ، ص ٢٠٩ ، وابو يعلى ص ٢٤٧ . وانظر ــ كذلك ــ التراتيب الادارية ــ جـ١ ص ١١٤ وما بعدها بعنوان « القسم الاول ــ فى العمليات الكتابية » . ومنه يتضح انه كان هناك نوع من التخصيص فى هذه العمليات ، ــ فى عهده صلى الله عليه وسلم ــ فكان هناك كتاب الوحى ، وكتاب الرسائل ، والاقطاع ، وكتاب للبوادى ، وكتاب للعهود والصلح ، وكتاب أموره (صلى الله عليه وسلم) الخصوصية ... الى آخره .. وبنفس المعنى « الادارة الاسلامية فى عز العرب » نفسه ، ص ١٣ وما بعدها .

واختصاصات القائم بها — من المسائل ذات الأهمية الكبيرة فى الوقت الحاضر ، وتدخل هذه الموضوعات — بصفة خاصة — فى علم الادارة العامة ، وتشغل فيه حيزا واسعا ، وتلقى عناية بالغة(٣٠) .

ان شيوع الاختصاص يؤدى الى الفوضى والتراخى ، كما يؤدى الى عدم امكان تحديد المسئول عن الخطأ ، اذا وقع ، كما قد يؤدى الى بطلان العمل . هذا من الناحية « السلبية » ، أما من الناحية « الايجابية » فان تحديد الاختصاص يعنى تحديد المسئول عنه ، وفى هذا ما فيه من حرص على الاجادة وجنى ثمراتها . وبقدر ما يفلح الجهاز الادارى فى هذا الجانب (جانب التوصيف والتحديد) بقدر ما يكون أدنى الى النجاح فى تنفيذ الخطة وتحقيق الأهداف المرجوة منها (مع ملاحظة اعتبار الركنين الأساسيين فى كل عمل ، وهما الخبرة والنزاهة) .

وقد جاء فى المادة (٢٠٢) من الدستور الدائم لجمهورية السودان الديمقراطية أن على أجهزة الخدمة العامة « تحقيق قدر عال من النظام والمسئولية فى العمل » . ومما جاء فى الفصل الثانى من قانون الخدمة العامة (المواد (٥) وما بعدها) أن « الوظيفة هى مجموعة من الواجبات والمسئوليات والسلطات التى تسند أو تفوض من سلطة ذات اختصاص لفرد واحد بغرض انجاز الخدمات المنوطة به لصالح الوحدة التى يتبعها » و « ترتب وتقوم

---

(٣٠) أنظر — على سبيل المثال — الدكتور سليمان الطماوى ، مبادىء علم الادارة العامة ، الطبعة الثالثة ص ٣٦٢ الى ٤٧٩ . تحت عنوان : « الوصف وترتيب الوظائف العامة » .

جميـــع وظائف الخدمة العامة على أســاس واجباتها ومسئولياتهــا ومتطلبات التأهيــل اللازمة لاداء تلك الواجبــات والمسئوليات على النحو الذى تحدده خطة ترتيب وتقويم الوظائف التى تقرها السلطة التنفيذيــة(٣١) .

---

(٣١) انظر ــ كذلك ــ المــادة ــ ٧ من القانون ، وهى بشــأن « وضع هيكل تنظيمى وجدول بالوظائف أو سجلات » ، وانظر ــ أيضاــ الفصل الثانى من لائحة الخدمة ، بعنوان «الوظائف وواجبات العاملين ».
وانظر فى « حقوق الموظفين » الفصل الثانى من كتــابى الخــدمة المدنية فى القانون السودانى والمقارن » .

الفصـــل الرابـــع

فى العطـــاء والرواتب والأجـــور

٧٣ ـــ يقول الماوردى(٣٢) : « فلما استقر ترتيب النـــاس فى الديوان على قدر النسب المتصل برسول الله صلى الله عليه وسلم ـــ فضل بينهم فى العطاء على قـــدر السابقة فى الاسلام والقربى من رسول الله صلى الله عليه وســـلم(٣٣) . وكان أبو بكر رضى الله عنه يرى التسوية بينهم فى العطاء ولا يرى التفضيل بالسابقة ، كذلك كان رأى على فى خلافته (كرأى أبى بكر) وبرأيهما أخذ الشافعى ومالك . أما عمر رضى الله عنه فكان يرى التفضـــيل ، وكذلك فعل عثمان رضى الله عنه فى خـــلافته . وبرأيهما أخذ أبو حنيفة وفقهاء العـــراق(٣٤) .

وحين سوى أبو بكر فى خلافته بين الناس ناظره عمر وقال :

---

(٣٢) نفسه ص ٢٠٠ ، وبنفس المعنى واللفظ تقريبـــا ، أبو يعلى ص ٢٣٨

(٣٣) فى معنى التسوية ، جاء فى الخراج لابى يوسف (ص ٤٢) (الطبعة الثالثة بالمطبعة السلفية بالقاهرة) : جاء ابا بكر رضى الله عنه مال ، فاعطى منه كل انسان وعده صلى الله عليه وســـلم شيئا ، ثم بقيت ، بقية من المـــال فقسمها بين الناس بالسوية على الصغير والكبير والحر والمملوك والذكر والانثى ، فخرج على ســـبعة دراهم وثلث لكـــل انسان ، فلما كان العام المقبل جاء مال كثير هو اكثر من ذلك ، فقسمه بين الناس ، فأصاب كل انسان عشرين درهما ...

(٣٤) قيل لعمر بن عبد العزيز : ترزق الرجل من عمالك مائة دينار ومائتى دينار فى الشـــهر ، واكثر من ذلك . قال : اراه لهم يســـيرا ان عملوا بكتاب الله وسنة نبيه ، واحب ان افرغ قلوبهم من الهم بمعـــايشهم وقال : ما طاوعنى الناس على ماأردت من الحق حتى بســـطت لهم من الدنيا شيئا . (الادارة الاسلامية فى عز العرب ، ص ١٠٤) .

أتسوى بين من هاجر الهجرتين ، وصلى الى القبلتين وبين من أسلم عام الفتح خوف السيف ؟ فقال أبو بكر : انما عملوا لله ، وانما أجورهم على الله ، وانما الدنيا دار بلاغ للراكب(٣٥) . فقال له عمر : لا أجعل من قاتل رسول الله صلى الله عليه و سلم كمن قاتل معه .

يتضح مما تقدم ان الصحابة رضى الله عنهم كانوا مختلفين فى أمر العطاء ، فمنهم من رأى التسوية كأبى بكر وعلى ، ومنهم من رأى التفضيل بالسابقة فى الاسلام ، ومنهم(٣٦) عمر وعثمان .

---

(٣٥) للمؤلف : « الاسلام وحقوق الإنسان » ص ٤٢٢ وفيه اشارة الى تعليق للعز بن عبد السلام على موقف كل من أبى بكر وعمر، قال : ذهب عمر الى قسمة مال المصالح على الفضائل ترغيبا للناس فى الفضائل الدينية ، وخالفه ابو بكر فى ذلك فقال : « انما أسلموا لله ، واجرهم على الله . وانما الدنيا بلاغ » ومعنى هذا أن أبا بكر ، لايعطيهم على اسلامهم وفضائلهم التى يتقربون بها الى الله شيئا من الدنيا . لانهم فعلوها لله ، وقد ضمن الله لهم اجرها فى الإخرة . أما الدنيا فهى بلاغ ودفع للحاجات . فيجب وضع الدنيا حيث وضعها الله من دفع الحاجات ، وسد الخلات . والاخرة موضوعة للجزاء على الفضائل ، فيجب وضعها حيث وضعها الله ، ولايعطى أحد على سعيها شيئا من متاع الدنيا » ومن اقوال ابى بكر حين سوى بين الناس فى العطاء : « هذا معاش فالاسوة فيه خير من الاثرة » التراتيب الادارية جا ص ٢٢٥ .

(٣٦) انظر — مع ذلك — الخراج لابى يوسف — المطبعة السلفية ١٣٨٢هـ ص ٤٢ . وفيه : قال ابو يوسف : وحدثنى غير واحد من اهل المدينة قالوا : لما قدم على عمر بن الخطاب جيش العراق من قبل سعد ابن ابى وقاص ، شاور أصحاب محمد (ص) فى تدوين الدواوين ، وقد كان اتبع رأى ابى بكر فى التسوية بين الناس . فلما جاء فتح العراق شاور الناس فى التفضيل ورأى انه الرأى . فأشار عليه بذلك من رآه .. الى آخره .

وفى نفس المرجع (ص ٤٦) أن عمر لما رأى المال قد كثر قال : لئن عشت الى مثل هذه الليلة من قابل لالحقن أخرى الناس بأولاهم حتى يكونوا فى العطاء سواء . وقد توفى رحمه الله قبل ذلك .

وعلى أســاس التفضــيل فرض عمر لكل من حضر بدرا من المهاجرين الأولين خمسة آلاف درهم فى كل سنة ، وفرض انفســه مثل ما فرض لهم ، وألحق بمن شــهد بدرا من المهاجرين الأولين) العبــاس بن عبد المطلب والحسن والحسين لمكانهم من رســول الله صلى الله عليه وسلم • وفرض لكل واحد شــهد بدرا من الأنصــار أربعة آلاف درهم(٣٧) •

ولم يفضل عمر على أهل بدر أحدا الا أزواج رســول الله . فانه فرض لكل واحدة منهن عشر آلاف درهم الا عائشة فانه فرض لها اثنى عشر ألف درهم(٣٨) • وفرض لكل من هاجــر قبــل الفتح

---

(٣٧) فى تاريخ الطبرى (طبعة دار المــعارف بمصر جـ٣ ص ٦١٤) انه فرض لاهل بدر خمسة آلاف ، وهذا يعنى انه سوى بين المهــاجرين منهم والانصار ، وفيه ايضا ان عمر الحق باهل بدر اربعة من غير اهلها : الحسن والحسين وأبا ذر وسليمان . (انظر للمؤلف : الاسلام وحقوق . . ص ٤٢٥ ' . وانظر — أيضا — كتاب « الأموال » لابى عبيد القاســم ابن سلام المتوفى عام ٢٢٤ — طبعة اولى — القاهرة ، ص ٣١٨ وما بعدها ، ص ٣٥٥ وما بعدها ، وانظر — كذلك — الخراج لأبى يوسف ، ص ٤٢ وما بعدها ، وفيه روايات كثيرة ، وتفصيلات طريفة بشأن هذه الفروض.

(٣٨) فى تاريخ الطبرى (جـ٣ ص ٦٢٥) أنه « جعل نساء اهل بدر فى خمسمائة خمسمائة ، ونساء من بعدهم الى الحديبية على اربعمــائة اربعمائة ، ونساء من بعد ذلك الى الأيام ثلاثمائة ثلاثمائة ، ونساء اهــل القادسية مائتين مائتين ، ثم سوى بين النساء بعد ذلك . وجعل الصبيان سواء على مائة مائة » . وفى الخراج لابى يوســف (ص ٤٣) أنــه فرض لأزواج النبى (ص) اثنى عشر الفا اثنى عشر الفا ، الا صــفية وجويرية فانه فرض لهما ستة آلاف ، فأبتا أن تقبلا . فقــال لهما : انما فرضت لهن للهجرة . فقالتا : لا ، انما فرضت لهن لمكانهن من رسول الله ، وكان لنا مثله . فعرف ذلك ففــرض لهمــا اثنى عشر الفا . وفى نفس المرجع (ص ٤٥) انه أتى زينب بنت جحش مالها ، قالت: لقد كان فى صواحباتى من هى اقوى على قسمة هذا المــال منى . فقيل لها : هذا كله لك . فأمرت به فصب وغطته بثوب ، ثم قالت لبعض من عندها : ادخلى يدك لال فلان وآل فلان ، فلم تزل تعطى حتى قالت لها

ثلاثة آلاف ، ولمن أسلم بعد الفتح ألفى درهم لكل رجل ، وفرض لغلمان أحداث من أبناء المهاجرين والأنصار كفرائض مسلمى الفتح .. وفرض لأسامه بن زيد أربعة آلاف درهم ، فقال له عبد الله ابن عمر : فرضت لى ثلاثة آلاف درهم ، وفرضت لأسامة أربعة آلاف درهم ، وقد شهدت ما لم يشهد أسامة . فقال عمر : زدته لانه كان أحب الى رسول الله صلى الله عليه وسلم منك وكان أبوه أحب الى رسول الله من أبيك .

ثم فرض للناس على منازلهم وقراءتهم القرآن وجهادهم وفرض لأهل اليمن وقيس بالشام والعراق لكل رجل منهم من ألفين الى خمسمائة الى ثلاثمائة . ومن أقواله : **لئن كثر المال لأفرضن** لكل رجل أربعة آلاف درهم : ألفا لفرسه ، وألفا لسلاحه ، وألفا لسفره ، وألفا يخلفها فى أهله ... وكان لا يفرض لمولود شيئا حتى يفطم الى أن سمع ذات ليلة امرأة وهى تكره ولدها على الفطام وهو يبكى ، فسألها عنه . فقالت : ان عمر لا يفرض للمولود حتى يفطم ، فأنا أكرهه على الفطام حتى يفرض له . فقال : يا ويل عمر ! كم احتقب من وزر وهو لا يعلم ، ثم أمر مناديه فنادى : ألا لا تعجلوا أولادكم بالفطام فانا نفرض لكل مولود فى الاسلام . وكان يجرى القوت على أهل العوالى(٣٩) ، وكان يرزق الرجل والمرأة والمملوكة جريبين فى كل شهر .

التى تدخل يدها : لاأراك تذكريننى ، ولى عليك حق قالت : لك ماتحت الثوب . ورفعت زينب يدها الى الله قائلة ، للهم لايدركنى عطاء عمر بعد عامى هذا أبدا . فكانت اول أزواج النبى لحوقا به . اقول : جاءها المال ففرقته ، وكأنها رات أنه فتنة ، فدعت الله الا تقع فيها مرة اخرى .. !

(٣٩) العوالى قرى بظاهر المدينة (المنجد) .

وانظر ــ كذلك ــ التراتيب الادارية ، نفسه جا ص ٢٢٤ومابعدها. و « الاموال » لأبى عبيد ، نفسه ، ص ٣٥٠ وما بعدها ، والخراج لأبن يوسف (ص ٤٦) وفيه : أن عمر جعل الى زيد بن ثابت عطاء

٧٤ ـ **أقول** : تعقيبا على ما ذهب اليه فريق من الصحابة من قسم العطاء بين الناس بالتسوية ، وما ذهب اليه فريق آخر من قسمه بينهم بالتفضيل .

(أ) أرجى الكلام عن التسوية والتفضيل فى ذاتيهما الى فقرات ستأتى .

(ب) وألاحظ على « عناصر » التفضيل وأسسه ـ كما اعتبرها عمر رضى الله عنه ـ ما يلى :

اعتد عمر أيما اعتداد بالقرابة الى رسول الله صلى الله عليه وسلم كما اعتد بالمنزلة عنده . وعلى هذا الأساس فضل العباس (عم الرسول) والحسن والحسين (حفيديه) ، كما فضل أبا ذر وسلمان (وهما ممن لم يشهدوا بدرا) ، لكن كانت لهما فى الاسلام ، وعند رسول الله منزلة خاصة .

وفضل عمر زوجات الرسول ، وفضل من بينهن عائشة ، لما كان لها عند الرسول من مكانة . ان حفصة (بنت عمر) هى احدى زوجات الرسول ، لكنه فضل عليها عائشة . كما فضل

الانصار ، فبدا بأهل العوالى ، فبدا ببنى عبد الاشهل ثم الاوس لبعد منازلهم ، ثم الخزرج ، حتى كان هو آخر الناس ، وهم بنو مالك بن النجار ، وهم حول المسجد .

فى مكة ، وقبل الاسلام ، كانت بيوت أعز فروع =
= قريش وأعرقها تقع حول بيت الله وبالقرب منه ، وهكذا حتى اذا انتهينا الى الأطراف نجد الأخلاط من الناس (الغرباء والخلعاء والارقاء) الى آخره .

والعادة فى البدو الرحل أن خيام الفرع الذى منه شيخ القبيلة تضرب حول خيمته وبالقرب منها ، وهكذا .. والعوالى كما هو واضح مما تقدم ـ كانت بخارج المدينة وظاهرها ، وفى أبعد نقطة من مركزها

أسامة بن زيد على ابنــه عبد الله • ولمـا راجعــه ابنـــه فى ذلك قال : انه فضله ، لأنه (وأباه زيدا) أحب الى الرســول من عمر وابن عمــر .

ان التفضــيل فى ذاته لم يكن محــل اتفاق ، ومع ذلك فان ما ذهب اليه عمر هو وفاء بخــاتم النبيين وهو ــ ايضا ــ ترغيب فى الفضــائل الدينيه ، والجهاد والعمل فى ســبيل الله •

ويجب التنويه هنا « بعمر فى عدله » فقد فضــل عائشــة على بنته حفصة ، وفضـــل أسامه على ابنه عبد الله • وايا كان الخلاف حول « المعيــار » الذى اتخذه ، فانه كان شــديدا فى تطبيقه على ابنته (أم المؤمنين حفصه) ، وعلى ابنه الصحابى الجليل عبد الله • وعلى هــدا النحو يجب ان يسير الحكام ، وان يبدءوا بانفســهم • انه اذا كانت آفه الافات فى الادارة العامه ايثار القــادة الاداريين لزيد أو عمرو من الناس لمصلحة خاصة ، فان عمر رضى الله عنه قد ضرب لنا المثل فى العدل المطلق وبدأ بنفسه وأهله •

(جـ) مرة أخرى ، وبصرف النظر عن « المعيار » أو «الأساس» (التسوية أم التفضيل) وبصرف النظر عن عناصر كل منهما ، فانه يجب علينا أن نشــيد هنا بما كان يجرى فى المصــدر الأول • المـــال مــال الله ، أو مال المســلمين • انه « يتبع النــاس » على حــد تعبير عثمان الذى سبق ذكره •

ففى الوقت الذى كان فيه « الحــكام والملوك » يعتبرون كل ما يأتى من فتح وغيره ، ملكا خاصا لهم يتصرفون فيه كيف يشاؤن (بعد ارضـــاء مراكز القوى غالبا) ــ كانت الدولة الإســلامية فى

(وهو المسجد) .. فاذا كان زيد قد بدأ بالعــوالى فانــه بذلك قــد تجاوز « الطبقية » التى كانت سائدة فى الجاهلية .

(انظر ــ ايضــا ــ الاسلام وحقوق الإنسان ، ص ١٥٨) .

المصدر الأول توزع المال على هذا النحو الواسع ، فلا يبقى أحد الا وله فيه نصيب : الرجال والنساء والصبيان والأطفال والمملوكون والمملوكات ... الى آخره .

وكان المال يوزع على هذا النحو الواسع ممتدا الى اليمن والشام والعراق (أى على مستوى الدولة كلها)(٤٠) .

---

(٤٠) انظر — ايضا — «الاموال» لابى عبيد ، ص ٣٥٧ ومابعدها ؛ وفيه : « كتب عمر بن عبد العزيز الى عبد الحميد بن عبد الرحمن — وهو بالعراق — ان أخرج للناس أعطياتهم ، فكتب اليه : انى قد فعلت ، وقد بقى فى بيت المال مال . فكتب اليه : ان انظر كل من ادان فى غير سفه ولا سرف فاقض عنه ، فكتب اليه : انى قضيت عنهم ، وبقى فى بيت مال المسلمين مال ، فكتب اليه : ان انظر كل بكر ليس له مال ، فشاء ان يتزوج فزوجه واصدق عنه ، فكتب اليه : انى قد زوجت كل من وجدت ، وقد بقى فى بيت المسلمين مال ، فكتب اليه : بعد مخرج به على عمل ارضه ، فانا لانريدهم لعام ولا لعامين .

هذا « انظر من كانت عليه جزية فضعف عن أرضه فأسلفه ما يقوى

انظر — ايضا — بنفس المعنى ، الادارة الاسلامية فى عز العرب ، نفسه ص ١٠٢ وما بعدها ، ومما جاء فيه : عن عمر بن عبد العزيز : « وددت أن أغنياء الناس اجتمعوا فردوا على فقرائهم حتى نستوى نحن وهم ، وأكون أنا أولهم » ، وانظر — كذلك — «الادارة العربية» ص ١١٥ و ١١٦ و ٣٧٦ ، ومما جاء فيه ، انه فى عهد الواثق .. لم يوجد شحاذ واحد فى انحاء الامبراطورية .. اقول : ان الفضل فى قيام هذه الدولة الاسلامية الكبرى ، وفى امتدادها الواسع الشاسع وفى غناها الوافر — يرجع — اولا واساسا — الى تلك الكتائب الفدائية من المهاجرين والانصار ، تلك الكتائب التى ادبها ودربها وقادها الرسول عليه السلام . انهم المؤمنون الذين اشترى الله منهم انفسهم وأموالهم بأن لهم الآخرة والجنة ، فقدموا انفسهم وأموالهم عن طيب خاطر باعوا الدنيا من أجل الآخرة ، فأعطاهم الله الدنيا والآخرة . « ومن أوفى بعهده من الله » (انظر الاية ١١١ التوبة) .

اننا لن نكون مسلمين حقا ، ولن يعزنا الله حتى نحقق فى حياتنا هذه السيرة مرة أخرى ، وحتى نعيشها ونتمسك بها أبدا : جهاد وفدائية فى سبيل الله ، وعلم وحرية وعدل ومساواة ، فاسمى لمايكون ذلك كله ، وكأجمل ما يكون .

(د) الى جانب التفضيل على أساس القرابة من رسول الله ، والمنزلة عنده فرض عمر « للناس على مكانتهم وقراءتهم القرآن وجهادهم » •

٧٥ ــ يقول الماوردى : « وكان الديوان موضوعا على دعوة العرب • وترتيب الناس فيه كان معتبرا بالنسب • وكان تفضيل العطاء معتبرا بالسابقة فى الاسلام وحسن الأثر فى الدين ، ثم روعى فى التفضيل ــ عند انقراض أهل السوابق ــ التقدم فى الشجاعة والبلاء فى الجهاد •

ويختم الماوردى وأبو يعلى كلاهما الفقرة السابقة بقولهما : « فهذا حكم ديوان الجيش فى ابتداء وضعه على الدعوة العربية والترتيب الشرعى »(٤١) •

= يروى عن الامام احمد بن حنبل قوله ، يروى عن النبى عليه السلام قوله : ان الله عز وجل يبعث لهذه الامة على راس كل مائة سنة رجلا يقيم لها امر دينها ، فكان عمر بن عبد العزيز على راس المائة ، وارجو أن يكون الشافعى على راس المائة الأخرى » ومكانة الشافعى فى الاصول والعلم والفقه معروفة ، حتى أن البعض يرى انه كان أفقه وافهم أهل عصره (الاموال لابى عبيد . ص ب من المقدمة) . هذا الامام الكبير ــ الذى احب العلم فاقبل عليه العلم ــ لم يشغله العلم عن واجب آخر ، وفى هذا يقول : « كانت همتى فى شيئين : فى الرمى والعلم ، فصرت فى الرمى . بحيث اصيب من عشرة عشرة » . الا ان العز فى الجهاد ، وان الذل فى تركه .

ألم تعد عيوننا تبصر .. ؟! ألم تعد قلوبنا تفقه .. ؟! ألم نر العدو ، وقد جيش كل الرجال والنساء ، ودربهم على أن يكون لكل موقعه وأداته اذا قامت الحرب ، وهو يعيش للحرب ، ويتوسع بالحرب .. ! وان اعتماده فى الحرب على قوات الاحتياط بالذات ، أمر معروف.. لقد آن الأوان لكى نستيقظ ، ونتمسك بمبادئنا ، ونسترد بضاعتنا ..

(٤١) فى « أبى يعلى » (ص ٢٤٠) . « وقد حكى احمد اختلاف الصحابة ، وأخذ يقول من فضل . وكذلك قال فى رواية أبى طالب : =

٧٦ ــ وأما فيما يتعلق بالأسس المعتبرة فى تقدير العطاء للجيش ، فان الماوردى(٤١) وأبا يعلى(٤٢) كليهما بعد أن أشارا الى أقسام ديوان(٤٣) السلطنة ، والى الشروط الثلاثة(٤٤) المعتبرة

« فلما كان عثمان مضى ست سنين على الامر ، ثم فضل قوما » وفى رواية اخرى عنه قال : « الفيء للمسلمين عامة ، فاذا كان الامام عادلا اعطى منه على ما يرى فيه ، أى يجتهد » .

انظر ــ كذلك ــ التاريخ السياسى للدولة العربية ، للدكتور عبدالمنعم ماجد ، جـ١ طبعة ١٩٥٦ ص ٢٣٣ ، وفيه : لم يعد العرب بعد ان فتحوا هذه الامبراطورية الواسعة يكتفون بالعيش على الغنيمة ، ــ كما كان الحال فى عهد النبى وأبى بكر عليهما السلام ــ على أن يأخذ الخليفة الخمس . ولكن منذ عهد عمر صار المقاتلة من الحجاز أو من انضم اليهم من عرب الجزيرة « روادف » يتسلمون هم وعائلاتهم من الصبيان والنساء مرتبات ثابتة تسمى « العطاء » ، اذا قيدوا فى سجلات . وهو ما عرف « بالديوان » كما كان معروفا عند البيزنطيين والفرس ، ولذلك قيل أن عمر اول من دون الدواوين .. » وفى عام ٢١٩ اسقط الخليفة المعتصم العرب من ديوان العطاء ، وأدى ذلك الى ترك العرب الجندية ، واستقرارهم فى الارض وزراعتها .. » (ص ٦ من كتاب « تاريخ دولة الكتوز الاسلامية » للدكتور عطية القوصى طبعة أولى ــ الناشر دار المعارف بمصر) ، والادارة الاسلامية فى عز العرب ، ص ١٦٥

(٤١) الاحكام السلطانية ص ٢٠٣ .

(٤٢) الاحكام السلطانية ص ٢٤٠ وما بعدها .

(٤٣) هذه الأقسام هى : ١ ــ مايختص بالجيش من اثبات وعطاء ٢ ــ مايختص بالاعمال من رسوم وحقوق ٣ ــ ما يختص بالعمال من تقليد وعزل ٤ ــ مايختص ببيت المال من دخل وخرج . قارن مع ذلك « التراتيب الادارية » (لعبد الحى الكتانى) جـ١ ص ٢٢١ وفيه ــ نقلا عن المقريزى فى الخطط « ان كتابة الديوان على ثلاثة اقسام كتابة الجيوش ، وكتابة الخراج ، وكتابة الانشاء والمكاتبات ... » ــ وهذا واضح فى أن تقسيم (الديوان) الى اقسام ، تقل أو تكثر ــ مسألة اجتهادية تحكمها الظروف المختلفة والمصلحة العامة .

(٤٤) هذه الشروط هى : ١ ــ الوصف الذى يجوز به اثباتهم ٢ ــ النسب الذى يستحقون به ترتيبهم ٣ ــ الحال التى يقدر بها عطاؤهم .

فى اثبات رجـال الجيش(٤٥) بالديوان ــ ذكرا أن تقدير العطـاء معتبر بالكفايـة حتى يستغنى بهـا عن التماس مـادة تقطعـه عن حمايـة البيضـة .

والكفاية معتبرة من ثلاثة أوجه :

أحدها عدد من يعوله من الذرارى والمماليك .

والثانى عدد ما يرتبطه من الخيل والظهر .

والثالث الموضع الذى يحله فى الغلاء والرخص .

وتقدر كفايته فى نفقته وكسوته لعامة كله ، ثم تعرض حالته فى كل عام ، فان زادت رواتبه الماسة زيد ، وان نقصت نقص .

واختلف الفقهاء : اذا قدر رزقـه بالكفاية ، هل يجوز أن يزاد عليها اذا اتسع المـال ؟ منع الشافعى من الزيادة وان اتسع المال ، لأن أموال بيت المـال ــ عنده ــ لا توضع الا فى الحقوق اللازمة . وجوز الزيادة ــ فى هذه الحالة ــ أبو حنيفة وأحمد(٤٦) .

---

(٤٥) المقاتلة صنفان : مسترزقة ومتطوعة ، والمسترزقة هم أصحاب الديوان من أهل الفىء والجهاد ، يفرض لهم العطاء بيت المـال من الفىء وأما المتطوعة فهم الخارجون عن الديوان من البوادى والاعراب وسكان القرى والأمصار الذين خرجوا فى النفير اتباعا لقوله تعالى : « انفـروا خفافا وثقالا ، وجاهدوا بأموالكم وأنفسكم فى سبيل الله » (الآية ٤١ ، التوبة) . وهؤلاء يعطون من الصدقات من سهم رسول الله صلى الله عليه وسلم المذكور فى آية الصدقات ، ولايعطون من الفىء ، كمـا أن أهل الفىء المسترزقة من الديوان لا يعطون من مال الصدقات . وجوز أبو حنيفة صرف كل واحد من المـالين الى كل واحد من الفريقين بحسب الحاجة . (الأحكام السلطانية للماوردى ص ٣٦ ، وابو يعلى ص٣٩و٤٠

(٤٦) الاحكام السلطانية للماوردى ص ٢٠٥ ، وأبو يعلى ص٢٤٣

٧٧ — أقول : ان الكفاية هى الحد المعتبر فى تقدير العطاء (لرجال الجيش فى العبارات السابقة) ويمكن اعتبار ذلك بالنسبة لأجور العاملين بالدولة عموما . وذلك حتى لا ينحرفوا عن واجباتهم بالبحث عما يغطى نفقاتهم اذا كانت أجورهم أقل من الحد اللازم لتغطية هذه النفقات ، وكذلك حتى لا يصابوا بأمراض البطر والترف اذا جاوزت أجورهم الحد المعقول

والكفاية معتبرة من الأوجه الثلاثة المبينة فيما سبق .

أما الوجه الأول « عدد من يعوله من الذرارى والمماليك » فمراعى فيه « الحاجة » أى حاجته وحاجة من يقوله . وأما الوجه الثالث فمراعى فيه مستوى الأسعار ، وهذا المستوى يختلف باختلاف الزمان والمكان . وأما الوجه الثانى « عدد ما يرتبطه من الخيل والظهر » فهو — فيما يبدو لى — يحتمل « الحاجة » ويحتمل « الجدارة » أيضا . فان « الخيل » وما اليها من « الظهر » تحتاج هى الأخرى . وهى — كذلك « غناء أو قوة أو جدارة » يجب أن تراعى . ويؤيد هذا الاحتمال الأخير قول الماوردى (وكذلك أبى يعلى) فى مكان آخر « فأما المسترزقة فهم أصحاب الديوان من اهل الفىء والجهاد ، يفرض لهم العطاء ، من بيت المال من الفىء بحسب الغناء والحاجة »(٤٧) . وهذا واضح فى أن القوة أو الجدارة أو الكفاءة تعتبر فى العطاء والأجور ، كما تعتبر الحاجة .

وفى كتاب الادارة الاسلامية فى عز العرب(٤٨) لمحمد كرد على

(٤٧) الماوردى ص ٣٦ وابو يعلى ص ٣٩

(٤٨) ص ٤٧ وما بعدها .

ان عمر كان يرزق العامل بحسب حاجته وبلائه (٤٩) ، ولما استعمل زيد بن ثابت على القضاء فرض له رزقا ، وكان يرزق عامله على حمص عياض بن غنم كل يوم دينارا وشاة ومدا • وبعث الى الكوفة عمار بن ياسر على الثغر ، وعثمان بن حنيف على الخراج ، وعبد الله بن مسعود على بيت المال ، وأمر هذا ان يعلم الناس القرآن ويفقههم فى الدين ، وفرض لهم شاة كل يوم ، وجعل شطرها وسواقطها لعمار بن ياسر ، والشطر الآخر بين عبد الله بن مسعود وعثمان بن حنيف ••• وقد جاءه عبد الله بن عمر السعدى ، فقال له عمر : ألم أحدث أنك تلى من أعمال المسلمين أعمالا ، فاذا أعطيت العمالة كرهتها • فقال : بلى • فقال عمر : ما تريد الى ذلك • ؟ قال : ان لى أفراسا وأعبدا وأنا بخير ، وأريد أن تكون عمالتى(٥٠) صدقة على المسلمين • فقال عمر : لا تفعل ، فانى كنت أردت الذى أردت وكان رسول الله يعطينى العطاء فأقول : أعطه أفقر اليه منى • فقال النبى : خذه فتموله ، وتصدق به • فما جاءك من هذا المال من غير مسألة ولا اشراف فخذه ، ومالا فلا تتبعه نفسك(٥٢) •

---

(٤٩) ومما يروى عنه قوله : « الرجل وبلاؤه والرجل وحاجته » .

(٥٠) العمالة (بضمة فوق العين) أجرة العامل ، والعمالة (بكسرة تحت العين) حرفة العامل .

(٥١) أنظر — مع ذلك — الادارة الاسلامية فى عز العرب ، نفسه، ص ١٥ وفيه — بعد أن ذكر المؤلف أهم رجال الادارة والقضاء والفقه والقرآن فى عهده عليه السلام قال : « وهناك طبقة أخرى تتولى الاعمال مثل عتاب بن أسيد الذى استعمله واليا على مكة » ورزقه كل يوم درهما . وقام عتاب فى الناس خطيبا ، فكان مما قال : « لقد رزقنى رسول الله درهما كل يوم ، فليست بى حاجة الى أحد » وهذا الراتب من أول ما وضع من الرواتب للعمال . وقد يكون رزقهم ما يطعمون منه على نحو ما أجرى على قيس بن مالك الارحبى من همذان لما استعمله=

ولقد ذكرت من قبل (بند ٧٣) ما كان بين أبى بكر وعمر رضى الله عنهما من مناظرة حول ما رآه الأول من تسوية فى العطاء ، وما رآه الثانى من وجوب التفضيل بالسابقة فى الاسلام والقرب من رسول الله صلى الله عليه وسلم . وكان مما قاله أبو بكر تفسيرا وتبريرا لما ذهب اليه : انما عملوا لله فأجورهم على الله ، وانما هذا المال عرض حاضر يأكله البر والفاجر وليس ثمنا لأعمالهم وكان عمر يقول : لا أجعل من قاتل رسول الله كمن قاتل معه .

ويقول ابن عبد السلام فى كتابه « قواعد الأحكام فى مصالح الأنام » ان تقدير النفقات بالحاجات ـ مع تفاوتها ـ عدل وتسوية « من جهة انه سوى بين المنفق عليهم فى دفع حاجاتهم لا فى مقادير ما وصل اليهم ، لأن دفع الحاجات هو المقصود الأعظم فى النفقات وغيرها من الاموال » . ويوضح ابن عبد السلام ذلك بقوله : « لو كان له ولدان لا يقدر على قوت أحدهما فانه يفض الرغيف عليهما تسوية بينهما . فان قيل : اذا كان نصف الرغيف شبعا

= [illegible]
ومن زبيب خيوان مائتى صاع جار له ذلك ولعقبه من بعده . أما كبار الصحابة فكانوا يعطون ما يتبلغون به من الغنائم وغيرها ، ومنهم من كان غنيا فى الجاهلية والاسلام فجهز من ماله جندا فى سبيل الله ، بل منهم من أنفق كل ماله فى هذا الغرض » وهو راض مغتبط » .

(انظر السيرة لابن هشام) تحقيق السقا وآخرين ج٢ ص ٥٠٠ » والنظم الاسلامية للدكتور صبحى الصالح « الطبعة الاولى ص ٣٠٨ » . وفى هذا المرجع الاخير ان الصحابة رضى الله عنهم يوم عرفوا أن الرسول رزق عتابا كل يوم درهما عدوه غنيا .

وقارن مع ذلك « التراتيب الادارية » للكتانى ج١ ص ٢٦٤ بعنوان « هل كان للولاة والقضاة راتب » . وفيه تفاصيل كثيرة . ومن ذلك قول عائشة « يأكل الوصى بقدر عمالته ، وأكل ابو بكر وعمر » .

لأحد وليس سادا لنصف جوعة الآخر ، فكيف يفضه عليهما (أى بالمناصفة) ؟ قلت : يفضه عليهما بحيث يسد من جوعة أحدهما ما يسد من جوعة الثانى • فاذا كان ثلث الرغيف سادا لنصف جوعة أحدهما ، وثلثاه سادا لنصف جوعة الآخر فليوزعه عليهما على هذا النحو ، لأن هذا هو الانصاف ، كما انه يجب عليه عند القدرة اشباع كل منهما مع اختلاف مقدار كليهما فكذلك هذا • لأن الغرض الأعظم هو كفاية البدن فى التغذية ، وكذلك يجب أن يطعم الكبير الرغيب أكثر مما يطعم الصغير الزهيد •

ويستطرد ابن عبد السلام ويقول : ولمثل هذا يعطى الراجل سهما واحدا من الغنائم ، ويعطى الفارس ثلاثة أسهم دفعا لحاجتيهما ، فان الراجل يأخذ سهما لحاجته ، والفارس يأخذ أقوى الأسهم لحاجته ، والسهم الثانى لفرسه ، والسهم الثالث لسائس فرسه ، فيسوى بينهما فى المال الذى أخذ بسبب القتال • فان قيل : لم قسم مال المصالح على الحاجات دون الفضائل ؟ قلنا : ذهب عمر رضى الله عنه الى قسمته على الفضائل ترغيبا للناس فى الفضائل الدينية ، وخالفه أبو بكر رضى الله عنه فى ذلك (للأسباب السابق ذكرها) • فان قيل : فهلا قسمت الغنائم كذلك اذا كان الفارس لا عيال له ، والراجل له عيال كثير ؟ قلنا : لما حصل ذلك بكسب الغانمين وسعيهم فضلوا على قدر غنائهم فيه • ولا شك ان غناء الفرسان فى القتال أكمل من غناء الرجالة •• الى آخره(٥٢)•

أقول : وفضلا عن ذلك ، فان للحرب أوضاعا خاصة ، تقتضى التشجيع على التضحية والبذل طلبا للنصر •

---

(٥٢) انظر فى ذلك «الاسلام وحقوق الانسان» ص ٤٢٣ ومابعدها •

وبعد : فقد رأينا مما تقدم أن أبا بكر وعليا قد رأيا التسوية فى العطاء ، أما عمر وعثمان فقد رأيا التفضيل فيه . وبالرأى الأول أخذ الشافعى ، وبالثانى أخذ أبو حنيفة وأحمد : ورأينا كذلك ابن عبد السلام يقرر ان التسوية هى فى دفع حاجات المنفق عليهم لا فى مقادير ما وصل اليهم . ومع ذلك ، فهو نفسه ، قد رأى التفضيل بين الغانمين لأن الحرب ظروفا تختلف عن غيرها من الظروف . وقد نقلت فيما سبق عن أبى يعلى والماوردى كليهما أن العطاء يفرض لأصحاب الديوان من أهل الفىء والجهاد من بيت المال من الفىء بحسب الغناء والحاجة . وخلاصة ما تقدم أن الشريعة الاسلامية تجيز التسوية فى العطاء والأرزاق ، كما تجيز التفضيل . وتد رأينا ابن عبد السلام يقرر ان العدل هو دفع الحاجة ، وأن هذا هو الأصل والأساس .

٧٨ — وفى الشرائع المعاصرة : نجد أنه فى البلاد الشيوعية كالاتحاد السوفيتى وغيره ، يطبق المبدأ القائل « لكل بقدر عمله » . وفى مصر نجد أن لكل وظيفة درجة مالية معينة ، ولكل درجة بداية ونهاية ، ويتقاضى الموظف فى أول تعيينه أول مربوط الدرجة التى عين عليها . وأول المربوط محدد برقم ثابت . وهذا موضع نقد ، لأنه من الملاحظ فى الحقب الأخيرة ان القوة الشرائية للنقود تضعف باستمرار ، بسبب الارتفاع المطرد فى الأسعار . وقد تفادت شرائع كثيرة هذا النقد : ففى فرنسا — مثلا — نجد أنه قد اشترط ألا يقل المرتب عن المبلغ الذى بدونه لا يمكن مواجهة الحاجات الأساسية للموظف كانسان ، ويحدد مجلس الوزراء هذا المبلغ بعد استشارة المجلس الأعلى للموظفين ، ويعاد النظر فيه ، بين حين وحين حتى لا يتخلف عن مستوى الأسعار . وفى الاردن يعاود مجلس

الوزراء النظر فى سلم الرواتب والأجور كلما اقتضت الضرورة ذلك(٥٣) .

وفى السودان نقرأ فى الفصل التاسع من تقرير لجنة تنظيم الخدمة المدنية الصادر فى مايو ١٩٦٧ ، تحت عنوان « أسس المرتبات » أن اللجنة ترى الأخذ بعين الاعتبار — عند تقدير المرتب — مسئوليات الموظف العائلية الظاهر منها كالزوجة والأطفال ، والخفى منها كالأقارب الذين يساعدهم ، ثم مكانة الوظيفة ومكان العمل من حيث مستوى الأسعار ومدى تعرض الموظف للضيافة(٥٤) .

وتنص المادتان ٨ و ٩ من قانون الخدمة العامة لسنة ١٩٧٣ الخدمة العامة على أساس واجباتها ومسئولياتها ومتطلبات التأهيل اللازمة لأداء تلك الواجباب والمسئوليات .. ويراعى عند تحديد المرتبات والأجور مبدأ الأجر المتساوى العمل المتساوى » . وتنص الفقرة الأولى من المادة (٣٣) من لائحة الخدمة العامة لسنة ١٩٧٥ على أن يخصص لكل وظيفة من الوظائف احدى الدرجات المبينة فى الجدول(٥٥) رقم (١) المرفق باللائحة . كما تنص المادة (١٠٣) من نفس اللائحة على ان « تدفع للعاملين علاوة تكاليف معيشة حسب الفئات التى تصدق عليها الحكومة من آن لآخر » .

٧٩ — ويمكن أن أضيف ما يلى تعقيبا على ما تقدم :

(أ) مراعاة مستوى الأسعار (الغلاء والرخص) ، واختلاف

---

(٥٣) أنظر فى كل ما تقدم : « الاسلام وحقوق الانسان » ص ٤٦. وما بعدها ، والخدمة المدنية فى القانون السودانى والمقارن ، ص ٤٣ ».
(٥٤) الخدمة المدنية ص ٤٢ (الهامش) .
(٥٥) انظر الجدول المذكور وهو مرفق باللائحة .
الأسعار .

ذلك باختلاف الزمان والمكان — أمر — مسلم ومقرر عند تحديد الرواتب والأجور فى الشريعة الاسلامية والتشريع المقارن . واذا لاحظنا أن الأسعار تميل — عادة — (فى الوقت الحاضر ، وعلى النطاق العالمى) الى الارتفاع باستمرار ، فان اهمال النظر فى الأجور والرواتب بصفة دورية لتتمشى مع هذا الارتفاع — يعنى الهبوط المستمر(٥٦) للمستوى المعيشى للعاملين .

(ب) من الأسس التى تراعى عند تقدير الأجور والرواتب نوع العمل (أو الوظيفة) ، وكيفية الأداء(٥٧) لهذا العمل ، أو هذه الوظيفة ، ومتطلبات التأهيل اللازمة لأداء واجباتها ومسئولياتها .. الى آخره ، وهو مما أجمله الماوردى وأبو يعلى فى لفظ « الغناء ». كذلك تجب مراعاة « الأعباء الأسرية » (أى الحاجة) . وبيان ذلك ، وكمثال تطبيقى له نفرض أن زيدا وعمرا من الناس يتساويان فى العمل والمؤهل .. الى آخره ، وبالتالى يتساويان فى الأجر (طبقا للمادة (٩) السابق ذكرها) فاذا كان زيد متزوجا ، وعمرو أعزب أعطى زيد (دون عمرو) علاوة أعباء عائلية بنسبة ١٠٪ من مرتبه مثلا ، فاذا كان له ولد زيد الى ١٥٪ مثلا ، وهكذا تزيد نسبة هذه العلاوة بزيادة أولاده وأعبائه(٥٨) . وهذا مقرر فى

---

(٥٦) يمكن تفادى ذلك بطريقة اخرى ، وهى العمل على تثبيت الاسعار .

(٥٧) انظر فى « تقييم الأداء » واهمية هذا التقييم ، الخدمة المدنية ، نفسه ص ٧٣.

(٥٨) كان رسول الله صلى الله عليه وسلم يعطى الآهل حظاين ويعطى العزب حظا واحدا . خرج ابو داود عن عوف بن مالك أن رسول الله (ص) كان اذا أتاه الفىء قسمه فى يومه فاعطى صاحب الاهل حظين ، واعطى الاعزب حظا واحدا ، فدعينا ، وكنت ادعى قبل عمار ، فدعيت فاعطانى حظين ، وكان لى اهل ، ثم دعى بعدى عمار بن ياسر فأعطى

الشريعة الاسلامية وبعض التشريعات المعاصرة • وبهذه الطريقة يعتبر « الغناء والحاجة » معا كعنصرين لتقدير الأجور •

(جـ) الدول تختلف غنى وفقرا ، وبالتالى فان الأجور (وأيضا مستوى المعيشة) يكون مرتفعا فى الدول الغنية عنه فى الدول الفقيرة • فاذا أسرفت احدى الدول فى الأجور رغم ضعف انتاجها أو مواردها تدهور اقتصادها •

(د) التشريعات المعاصرة (سواء فى الدول الرأسمالية أم الاشتراكية) تتجه ــ بصفة عامة وبدرجة ملحوظة ــ الى أن تكون الفوارق غير حادة بين أعلى الأجور وأدناها •

(هـ) يجب ألا يهبط الحد الأدنى لأقل أجر عن مبلغ معين يكفى للحاجات الضرورية والاساسية (وهذه مسألة نسبية) • على أنه ــ على أية حال ــ يجب احترام آدمية الانسان ــ فى كل الظروف •

(و) سبقت الاشارة الى اختلاف الفقهاء حول جواز الزيادة على الكفاية اذا اتسع المال • لقد منع الشافعى من هذه الزيادة على الكفاية وان اتسع المال ، لأن أموال بيت المال لا توضع الا فى الحقوق اللازمة • ولعله يقصد أنها لا توضع الا فى الضروريات ، وربما فى بعض الحاجيات ، وليس فى التحسينات •

حظا واحدا . وفى الموطأ أن ابا بكر كان اذا اعطى الناس اعطياتهم ، سأل الرجل : هل عندك من مال وجبت عليك فيه الزكاة ؟ فان قال : نعم أخذ من عطائه عطائه زكاة ذلك المال . وان قال : لا ، اسلم اليه عطاءه ولم يأخذ منه شيئا (انظر : التراتيب الادارية) للعبد الحى الكتانى ص ١ ص ٢٢٤) (والموطأ طبعة كتاب الشعب ص ١٦٨ .)

وجوز أبو حنيفة ذلك اذا زاد المال • وفى هـذه المناسبة أعيد هنا قولا لعمر (سبق ذكره فى بند ٧٣) : « والله لئن كثر المال لأفرضن لكل رجل أربعة آلاف درهم : ألفا لفرسه ، وألفا لسلاحه ، وألفا لسفره ، وألفا يخلفها فى أهله » • ان الذى قال ذلك هو عمر المعروف بالشدة البالغة على نفسه أولا ، وعلى غيره بعد ذلك •

أقول : ان الممنوع ـ على أية حال ـ هو ان يكون هناك سرف فى ناحية ، وتقتير فى ناحية أخرى • وأقول أيضا : انه اذا كان اتخاذ الملبس الحسن ، والمأكل الحسن ، والمسكن الحسن جائزا ، فان الاسراف فيه غير جائز ، وترك ذلك ـ على أية حال ـ خير من الدخول فيه • لأن هذا « الدخول » ، قد يكون مدخلا الى التمادى ، والتمادى تبذير • وان المبذرين كانوا اخوان الشياطين(٥٩) • ومع تقرير ذلك ، ومع الالتزام به ـ كقاعدة ـ فان المسألة نسبية ، ولا بأس من الدخول فى « التحسينات » اذا أشبعنا للجميع الضروريات(٦٠) والحاجيات •

---

(٥٩) انظر الآية ـ ٢٧ ـ الاسراء •

(٦٠) « الاسلام وحقوق الانسان » ، ص ٤٠٣ . هذا ، وقد جاء فى كتاب الخراج لابى يوسف ص ١١٣ أن ابا عبيدة بن الجراح قال لعمر بن الخطاب رضى الله عنهما ، دنست اصحاب الرسول صلى الله عليه وسلم ، فقال له عمر : يا أبا عبيدة ، اذا لم استعن باهل للدين على سلامة دينى فبمن استعين ؟ قال : اما ان فعلت فاغنهم بالعمالة عن الخيانة يقول: اذا استعملتهم على شىء فاجزل لهم العطاء والرزق لايحتاجون .

الفصـــل الخـــامس

الطبيعة القانونيـــة للعلاقة بين الموظف العـــام والدولة

٨٠ ـــ فى تكييف العلاقة بين الموظف العام من جهة ، والأشخاص المعنوية العامة (وعلى رأســها الدولة) من جهــة أخرى ـــ نظريات كثيرة ، اختلفت باختلاف الزمان والمكان والنظم السياسية والشرائع المختلفة وتأثرت بها • وتبسيطاً للموضـــوع نجد الشراح قد وضعوا هذه النظريات الكثيرة تحت مجموعتين : مجموعة النظريات التعاقدية، ومجموعة النظريات اللائحية •

٨١ ـــ النظريات التعاقديـــة :

هذه النظريـــات (بدورها) كثيرة ، فمن الفقهاء من قـــال بأن العلاقة بين الموظف العام والدولة ليست الا علاقة « **عقد مدنى** » • وتعتبر هذه النظرية من أقدم النظريات ، وقد سادت قبل ان تتأصل قواعد القانـــون الادارى (بالمفهوم الفرنسى) • وتقوم النظريـــة على أن هناك ارادتين قد التقتا ، هاتان الارادتان هما ارادة الدولة من ناحية ، وارادة المرشح للوظيفـــة العامة من الناحيـــة الأخرى • ويترتب على التقاء هاتين الارادتين نشوء التزامات وحقوق على كل من طرفى العقد ، وله • ان هـــذا العقد هو شريعة الطرفين ، وهو مصدر الحقوق والالتزامات لكل منهما وعليه • وقد ذهب أنصار هذه النظرية الى أن العقد عقد وكالة اذا كان العمل المعهود به الى الموظف العام عملا قانونيا • فاذا كان العمـــل المعهود به اليه عملا ماديا ، فان العقد عقد اجارة أشخاص أو هو عقد عمل • وتقوم الدولة فى

هذه العلاقة مقام أى رب عمل • وفى هذه الأحوال تخضع العلاقــة للقواعد القانونية العادية لهذه العقود •

وذهب فريق (من أنصار النظريات التعاقدية) الى تكييف العقد بأنه « عقد اذعان » ، وكيفه فريق ثالث بأنه «عقد من نوع خاص» وخطا فريق رابع خطوة أبعد فقــال : انه عقد يحكمــه « القانون العام » وليس « القانون الخــاص »(٦١) •

لقد لاحظ هــذا الفريق الأخير أن عقد الوظيفــة العامــة يتميز بخصــائص ليست لعقود القانون الخاص • هــذه الخصــائص هى خصائص عقد الوظيفة العامة ، أى عقد القانون العام •

ففى العقود المدنية تتساوى الأطراف ، أما فى « عقد القانون العام أو الوظيفة العامة » فالمفترض فيه عدم التساوى بين طرفيه • فالدولة وحــدها هى التى تحــدد شروط العقد ، متحريــة فى ذلك الصالح العام الذى يتمثل فى حسن سير المرفق العام واستمراريته • ان الدولة ــ وفقا لهذا التصور ــ هى التى تحدد بارادتها المنفردة الشروط والالتزامات والحقوق • وعقد الوظيفــة العامــة يتم بقبول الراغب فى الخدمــة العامة لهــذه الشروط بما تولده من التزامات وحقوق متبادلة لكل من الطرفين (أو عليــه) • وللدولة ــ دائما ــ الحق فى التعديل والتغيير مستهدفة الصــالح العــام • ويسرى التعديل والتغيير على الموظفين العموميين الموجودين فى الخدمة فعلا • وهذا يعنى ان القــانون القائم هو الذى يطبق على الجميــع • انه

---

(٦١) انظر ــ فى ذلك وعلى سبيل المثال ــ محمد حامد الجمل ــ الموظف العام ــ ، ١٩٦٩ ص ١١٠٣ وما بعدها ، وانظر فى « عقد الوكالة » على سبيل المثال ــ المواد ٦٩٩ وما بعدها من القانون المدنى المصرى ، وفى « عقد العمل » المواد ٦٧٤ ومابعدها من نفس القانون •

المنوع الذى يبطل التصرف هو سوء استعمال الادارة للسلطة . ان هذه السلطة قد منحت للادارة ، لا من أجل الادارة ذاتها ، وانما من أجل الصالح العام . ومن المسلم أنه اذا لم يكن بد من التضحية باحدى المصلحتين (الخاصة أو العامة) فضلت هذه الأخيرة ، لأنها تعنى خدمة سائر المنتفعين والمواطنين .

٨٢ ــ النظريات اللائحية :

ترفض هذه النظريات النظريات التعاقدية وتذهب الى ان العلاقة بين الموظف العام والدولة علاقة لائحية ونظامية بمعنى ان الذى ينظمها ويحكمها هو النظام القانونى واللائحى القائم .

ويترتب على ذلك نتائج منها انه لا يجوز الاتفاق فرديا على ما يخالف النظام القانونى للوظيفة العامة ، وكل اتفاق يبرم فى هذا الشأن باطل ولا أثر له ، ومنها ان للدولة ان تعدل فى النظام القانونى للوظائف العامة ، وليس للموظفين القدامى ــ فى هذه الحالة ــ الحق فى الاحتجاج بحقوق مكتسبة فى ظل النظام القانونى الذى كان قائما قبل التعديل(٦٢) .

هذا ، ومن الملاحظ ان النظريات التعاقدية لها الغلبة حتى الآن فى الدول الأنجلو أمريكية . واذا وجدت فى هذه البلاد آثار للنظرية النظامية فعلى سبيل الاستثناء . أما فى فرنسا ومعظم الدول الأوروبية ، والدول الآخذة عنها ، ومنها مصر ، فتسود النظرية النظامية ، مع بقايا وآثار للنظرية التعاقدية(٦٣) .

---

(٦٢) ومنها ــ كذلك ــ ان للدولة أن تعين من تشاء بأمر تكليف ، رضى الموظف العام أو لم يرض .

(٦٣) محمد حامد الجمل ، الموظف العام ، ١٩٦٩ ، ص ١١٢٣ ، وص ٦٣ وما بعدها .

٨٣ ــ والآن جاء دور هذا السؤال : ما هى طبيعة العلاقة بين الموظف العام والدولة فى الشريعة الاسلامية ؟

فيما يلى فقرات مما جاء فى الأحكام السلطانية ، يمكن ان تشير الى الاجابة على هذا السؤال :

يقول الماورد((٦٤) عن « ولاية القضاء » انها تنعقد بما تنعقد به الولايات ... ثم ان تمامها موقوف على قبول المولى (أى المرشح للقضاء) . ويقولأبو يعلى(٦٥) : اذا صحت الولايةبما ذكرنا ، فقد قيل ان نظر المولى والمولى كالوكالة(٦٦) ، لأنهما معا استنابة ، ولم يلزم المقام عليها من جهة المولى ، فله عزل المولى متى شاء ، وللمولى الانعزال عنها اذا شاء . غير أن الأولى ألا يعزل المولى الا بعذر ، وألا يعتزل المتولى الا من عذر ، لما فى هذه الولاية من حقوق المسلمين . وقد قيل : **ليس للمولى عزله ما كان مقيما على الشرائط ، لأنه** بالولاية يصير ناظرا للمسلمين على سبيل المصلحة لا عن الامام(٦٧) . وهذا بخلاف الموكل ، فان له عزل وكيله ، لأنه ينظر فى حق موكله خاصة .

---

(٦٤) نفسه ، ص ٦٩ وابو يعلى ، نفسه ، ص ٦٤ .

(٦٥) نفسه ، ص ٦٥ ، وانظر : الماوردى ص ٧٠ .

(٦٦) انظر : فى الوكالة ــ على سبيل المثال ــ المحلى لابن حزم : صـ ٨ صـ ٢٤٤ مسألة ١٣٦٢ وما بعدها والمغنى لابن قدامة جـ ٥ صـ ٧٢ وما بعدها طبعة مطبعة الامام بتصحيح محمد خليل الهراس .

(٦٧) انظر وقارن بقواعد الاحكام لابن عبدالسلام جـ ١ ص ٨٠ و ٨١ وفية اذا اراد الامام عزل الحاكم ، فان ارابه منه شىء عزله لما فى ابقاء المريب من المفسدة ، وان لم تكن ريبة فله احوال :
احداها : ان يعزله بمن هو دونه ، فلا يجوز عزله لما فيه من تفويت المسلمين المصلحة الحاصلة من جهة فضله على غيره ، وليس للامام = تفويت المصالح من غير معارض .

ولو مات الامام لم ينعزل قضاته • وقيل : لا ينعزلون ، لأن القاضى ناظر للمسلمين ، لا لمن ولاه ، ولهذا لو أراد عزله لم يملك ذلك(٦٨) •

ولو أن أهل بلد ، قد خلا من قاض ، أجمعوا على ان قلدوا عليهم قاضيا : نظر : فان كان الامام موجودا بطل التقليد ، وان كان مفقودا صح ، ونفذت أحكامه عليهم • فان تجدد ــ بعد نظره ــ امام ، لم يستدم النظر الا بعد اذنه ، ولم ينقض ما تقدم من حكمه(٦٩) •

وفى مكان آخر يقول الماوردى : واذا أراد ولى الأمر اسقاط بعض الجيش لسبب أوجبه أو لعذر اقتضاه جاز ، وان كان لغير سبب لم يجز لأنهم جيش المسلمين فى الذب عنهم • واذا أراد بعض الجيش اخراج نفسه من الديوان جاز مع الاستغناء عنه ، ولم يجز مع الحاجة اليه الا أن يكون معذورا(٧٠) •

وفى مكان ثالث يقول الماوردى (وهو بصدد الكلام عن « زمان النظر ، أى نظر العمال أى الموظفين » انه لا يخلو من

الحال الثانية : ــ ان يعزله بمن هو افضل منه ، فلينفذا عزله ، تقديما للاصلح على الصالح لما فيه من تحصيل المصلحة الراجحة للمسلمين .
الحال الثالثة : ــ أن يعزله بمن يساوية ، فقد أجازا بعضهم ذلك لما له من التخير عند تساوى المصالح ، وكما يتحير بينهما فى ابتداء الولاية .
وقال آخرون : لايجوز لما فيه من كسر العزل وعاره ، بخلاف ابتداء الولاية . فان قيل : ينبغى ان يجوز لما فيه من النفع للمولى : قلنا : حفظ الموجود أولى من تحصيل المفقود ، ودفع الضرر أولى من جلب النفع وهذا معروف بالعادة . وقد قال صلى الله عليه وسلم : « من ولى من امر المسلمين شيئا ، ثم لم يجهد لهم وينصح لم يدخل الجنة معهم » .
(٦٨) ابو يعلى ص ٧٣ والماوردى ص ٧٦ .
(٦٩) أبو يعلى ص ٧٣ والماوردى ص ٧٦ .
(٧٠) نفسه ص ٢٠٦ .

ثلاثة أحوال : أحدها أن يقدره بمدة محصورة الشهور أو السنين، فيكون تقديرها بهذه مجوزا للنظر فيها ، ومانعا من النظر بعد انقضائها . ولا يكون النظر فى المدة المقدرة لازما من جهة المولى . وله صرفه والاستبدال به اذا رأى ذلك صلاحا . فأما لزومه من جهة العامل المولى فمعتبر بحال جاريه عليها : فان كان الجارى(٧١) معلوما بما تصح به الأجور لزمه العمل فى المدة الى انقضائها ، لأن العمالة فيها تعتبر من الاجارات(٧٢) المحضة ، ويؤخذ العامل فيها بالعمل الى انقضائها اجبارا . والفرق بينهما فى تخيير المولى واجبار المتولى أنها فى جنبة المولى من العقود العامة لنيابته فيها عن الكافة ، فروعى الأصلح فى التخيير .وهى فى جنبة المتولى من العقود الخاصة لعقده لها فى حق نفسه فيجرى عليها حكم اللزوم . وان لم يقدر جارية بما يصح فى الأجور لم تلزمه المدة ، وجاز له الخروج من العمل اذا شاء بعد ان ينهى الى موليه حال تركه حتى لا يخلو عمله من ناظر فيه(٧٣) ... الى آخره ..

ومن هذه الفقرات يمكن القول بما يلى :

(أ) يلاحظ ان الفقهاء المسلمين ــ فى الفقرات المنقولة فيما تقدم ــ لا يشيرون الى « الدولة » (كشخص معنوى عام) وكطرف فى العقد ، وانما يشيرون الى المولى (باسم الفاعل) . وهذا يذكرنا بما يذهب اليه جانب كبير من الفقه المعاصر ، الذى

---

(٧١) الجارى من الرواتب هو « الجراية » التى تصرف بصفة دورية

(٧٢) انظر فى الاجارات ــ على سبيل المثال ــ المغنى نفسه ج٥ ص ٣٥٦ وما بعدها .

(٧٣) نفسه ص ٢١٠ ، وابو يعلى نفسه ، ص ٢٤٧ و ٢٤٨

ينكر « الشخصية المعنوية » ، ولا يرى – فيما يتعلق بالدولة – الا حكاما ومحكومين (٧٤) •

(ب) العلاقة بين المولى (باسم الفاعل) والمولى (باسم المفعول) علاقة عقدية ، ولهذا لا ينعقد – عقد الوظيفة العامة – الا بالرضا ابتداء •

(ج) هذا العقد يكيف – أحيانا – بأنه عقد وكالة ، (كما فى حالة القاضى) ولكن ليس باطلاق ، ذلك أن للموكل عزل وكيله لأنه ينظر فى حقه خاصة ، بخلاف « القاضى » فليس « للامام » عزله ما دام مقيما على الشرائط(٧٥) ، لأنه بالولاية يصير ناظرا للمسلمين على سبيل المصلحة ، لا عن الامام • ويكيف العقد – أحيانا أخرى – على أنه من الاجارات المحضة ، كما فى حالة ما اذا كان الجارى معلوما بما تصح به الأجور ، وهنا يلتزم العامل بالعمل فى المدة الى انقضائها •

(د) ومع ذلك فان هذا العقد الذى يربط بين المولى والمولى ، عقد عام فى جانب الأول ، لنيابته فيه عن الكافة وهو عقد خاص فى جانب الثانى لعقده اياه فى حق نفسه • أى أن طرفى العقد لا يقفان فيه على قدم المساواة • وانما يقدم الصالح العام ويفضل على الصالح الخاص • ان الأعمال العامة يجب ان تدار ، وأن تدار على أحسن ما تكون الادارة وباستمرار • ولذلك فانه فى حالة ما اذا كان يجوز للعامل المولى ، الخروج من العمل ، فان عليه أن ينهى الى موليه حال تركه حتى لا يخلو عمله من ناظر

---

(٧٤) انظر – سابقا – بند ١٧ وما بعده .

(٧٥) وهذا يعنى الحيلولة دون اساءة استعمال السلطة وليس هناك أحد فوق القانون ، ولو كان الامام نفسه .

فيه . وهــذا يعنى أن لموليــه ألا يقبل منه ، حتى يجد من يحــل محــله(٧٦) .

(هـ) ان المسلمين — جميعا — رعاة ، وكل منهم مســئول عن رعيته . والمسلمون — جميعا — حكام ومحكمون ، يأمرون بالمعروف وينهون عن المنكر ، ويســارعون فى الخــيرات . وكل العاملين فى الدولة الاسلامية أجراء(٧٧) ، لا فرق فى ذلك بين صــغير وكبير ، وخفير وأمير . ان الحكم فى الاسلام لله ، وكلهم — أمام الله وأمام الشريعة — ســواء فاذا كانت لأمير أو خفير فى الاســلام ولايــة أو اختصاص (أو سلطة) ، فليس ذلك من أجل شخصــه ، ولكن لأنه فى خدمة الكافــة . ومن هنا جاء التمييز بين العقود الخاصــة والعقود العامة . وهذه الصفة العامة تعطى ولى الأمر ضروبا من المزايا ، لا من أجل شخصــه كما قلت ، ولكن لنيابتــه عن الأمة ، وقيامه بمصــالح الكافة . وعليــه — دائما — ألا ينحرف بولايتــه

---

(٧٦) وكذلك ، ولنفس السبب ، يجب الا يعتــزل المتولى الا من عذر ، لمـــا فى الولاية من حقوق المسلمين . — انظر — ايضــا الماوردى نفسه ، ص ١٣ : وفيها : أن العقود العامة يتسع حكمها على حــكم العقود الخاصة ، لان العقود العامة تتعلق بمصالح عامة ، وانظر نفسه ص ٢٣ وفيها : انه ليس يراعى فيما يباشره الخلفاء والملوك من العقود العامة ما يراعى فى الخاصة من الشروط ، ونفسه ص ٢٤٦ ، وفيــه انه حين تكون المصلحة « عامة » يؤخذ كل ضامن من الجماعة بالتزام ما ضمنه ، وان كان مثل هذا الضمان لايلزم فى المعاملات الخاصة ، لان حكم ما عم من المصالح موسع فكان حكم الضمان فيه أوسع ، وانظــر الموافقات للشاطبى جـ٢ ص ٢٥٧ وما بعدها (بتحقيق محمد محيى الدين عبد الحميد) والمــاوردى ، نفسه ص ١٦٢ ، وفتوح البلدان للبلاذرى ، مطبعة السعادة ١٩٥٩ ص ٥٨ .

(٧٧) السياسة الشرعية لابن تيمية ص ٢٤

(أو سلطته) . ولذلك فانه اذا أراد اسقاط(٧٨) بعض الجيش لغير سبب لم يجز ، لأن الجيش ليس جيشه ، وانما هو جيش المسلمين في الذب عنهم . وليس له — كذلك — صرف العامل والاستبدال به الا اذا كان في ذلك الخير والصـــلاح . انه ممنـــوع كلية من ان يستبدل الذي هو أدنى(٧٩) بالذي هو خير .

(و) الاسلام يحترم الآدمية ، والحرية الفردية ويقدســها . ولذلك فهو يشترط قبول العامل المتولى لانعقاد عقد الولاية . ومع ذلك يلاحظ أن « الضرورات تبيح المحظورات »(٨٠) وهــذا أو غيره مشروط بعدم اساءة استعمال السلطة .

---

(٧٨) أى اسقاطه من « الديوان » (أى السجل او الدفتر) ، الذى يقيد به المستحقون للعطاء من بيت المـــال ، واسقاطهم يعنى حرمانهم من هذا العطاء .

(٧٩) فى الحديث الشريف « من احدث فى امرنا هــذا ماليس منه فهـــو رد » (رواه البخارى ومسلم) وانظر : قواعد الاحكام لابن عبدالسلام جـ١ ص ٨٠ و ٨١ وقد سبق نقله عنه .

(٨٠) فى « الطرق الحكمية » لابن القيم : طبعة ١٩٥٣ ص ٢٤٧ و ٢٤٨ . « ان احتاج الناس الى صناعة طائفة كالفلاحة والنســـاجة والبناء وغير ذلك ، فلولى الامر أن يلزمهم ذلك بأجرة المثل . فانه لاتتم مصلحة الناس الا بذلك . وكذلك أنواع الولايات العامة والخاصة التى لا تقوم مصلحة الامة الا بها (باب الزام ولى الامر ارباب الصناعات القيـــام باعمالهم) .

وانظر وقارن بالمـــادة — ٥٢ — من دستور جمهورية السودان الديمقراطية لسنة ١٩٧٣ ونصها : « تمنع الدولة الســـخرة ، ولا يفرض العمـــل الاجبارى الا لضرورة عسكرية أو مدنية أو تنفيذا لعقوبة جنـــائية وفـــق ما يحدده القانون » وانظر الفقـــرة الثـــانية من المـــادة — ١٣ — من الدستور الدائم لجمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١ ونصـــها « ولايجوز فرض اى عمل جبرا على المواطنين الا بمقتضى قانون ، ولأداء خـــدمة عامة وبمقابل عادل » .

(ز) فى كتابى عن « العمل القضائى فى القانون المقارن »(٨١) أشرت الى تعريف ظاهر فى الفقه الاسلامى ، وهو التعريف « الذى يقرر ان القضاء انشاء الزام ، أو أنه قول ملزم صادر عن ولاية عامة » . وقد لاحظت ان تعريف الفقيه الفرنسى جيز للعمل القضائى بأنه « تقرير له قوة الحقيقة القانونية » — لاحظت ان به شبها ظاهرا بالتعريف السابق ذكره فى الفقه الاسلامى . وقد أشرت فى الهامش تعقيبا على هذه الملاحظة — أن الدراسة ليست دراسة فى تاريخ الشرائع ، وتأثر اللاحق منها بالسابق ، ولذلك اكتفيت بالاشارة الى التشابه ، والى وجود احتمالات كثيرة حول مصدره . وهنا ، وبهذه المناسبة أشير الى هذا التمييز فى الفقه الاسلامى بين العقود العامة والعقود الخاصة والى آثار هذا التمييز ونتائجه ، ثم أشير الى أن هذا نفسه « باللفظ والآثار والنتائج » هو السائد فى الفقه الفرنسى الحديث .

ومن المعروف أن الحضارة الاسلامية (بفكرها وفقهها وعلومها وفنونها) قد انتقلت الى أوروبا (وخاصة فرنسا) من أكثر من طريق ، واتخذت اليها أكثر من مسلك . ومن المقرر والمسلم انه كان لهذه الحضارة أثرها ، بل آثارها ، فى الحضارة الأوروبية الحديثة منذ تاريخها المبكر . انى أشير — مرة أخرى — الى هذا التشابة ، وأترك للباحثين المتخصصين المتابعة والقاء المزيد من الضوء عليه .

---

(٨١) الطبعة الأولى ص ٨٩ .

الفصل السادس

الاشراف والرقابة على أعمال الادارة

٨٤ — ان يكون المسلم مسلما حقا الا بايمان صادق ، وعمل صالح(٨٢) . والآيات القرآنية بهذا المعنى تربو على(٨٣) الحصر . وفي الحديث الشريف : « الايمان معرفة بالقلب ، وقول باللسان ، وعمل بالأركان »(٨٤) وقد سبق أن نقلت قول عمر رضي الله عنه : « ووالله لئن جاءت الأعاجم بعمل ، وجئنا بغير عمل لهم أولى بمحمد صلى الله عليه وسلم منا يوم القيامة ، فان من قصر به عمله لم يسرع به نسبه » . ومن ذات الأساس والمنطلق اشترط في كل ولاية (أو وظيفة) شرطان : الأمانة والكفاءة . وبقدر السلامة (أو الاختلال) في هذين الشرطين (أو الوصفين) ، يكون النجاح أو الفشل في شئون الخدمة العامة ، وسائر وظائف الدولة .

وعلى الدولة (أو الدول أو الأمة) الاسلامية ، اذا صح عزمها على استعادة مجدها ، ونشر رسالتها ، ألا تضيع لحظة في بناء أبنائها وبناتها على أساس دينها : « الايمان والعلم معا »(٨٥) .

---

(٨٢) انظر — على سبيل المثال — الآيات التي وردت بها الكلمات التالية ومشتقاتها « آمن — عمل — أحسن » في معاجم ألفاظ القرآن الكريم .

(٨٣) انظر — على سبيل المثال — قوله تعالى : « وعد الله الذين آمنوا منكم وعملوا الصالحات ليستخلفنكم في الارض ، كما استخلف الذين من قبلهم ، وليمكنن لهم دينهم الذي ارتضى لهم وليبدلنهم من بعد خوفهم أمنا يعبدونني لايشركون بي شيئا بي شيئا ومن كفر بعد ذلك فأولئك هم الفاسقون » (الاية ٥٥ سورة النور) .

(٨٤) انظر للمؤلف « الاسلام وحقوق الانسان » ص ٤٥٨ ومابعدها وانظر تفسير القرطبي للاية — ١٩ — من آل عمران « ان الدين عند الاسلام » .

(٨٥) كما يحض الاسلام على بناء القلوب والعقول على خير وجه، يحض أيضا على بناء الابدان كأحسن ما يكون البناء . ان الاسلام دين

واذا كنا ننشىء المدارس والجامعات والمعاهد لتعلم العلم النظرى ، وتلقى التدريب العملى ، واذا كان هذا مطلوبا وحميدا ، فاننا يجب أن نعلم انه لن يغنى شيئا ، أو لن يغنى كثيرا الا اذا أسس على التقوى • يجب أن نعمل — فى حرص وتصميم — عى أن يكون الوازع الدينى — دائما — حيا وقويا • ان هذا ، وهذا وحده ، هو الذى من شأنه أن يميزنا على غيرنا ، فان نحن أهملناه ، فكأننا تركنا قصب السبق لسوانا(٨٦) •

القوة والجهاد ، ولا قوة ولا قدرة على الجهاد الا مع اللياقة البدنية وكمال الاجسام • (انظر فى ذلك ، وعلى سبيل المثال — التراتيب الادارية جـ٢ ص ٣٣٩ وما بعدها (باب فى ذكر مابثه عليه السلام من الفرائض الطبية والعلوم الحكمية المتعلقة بالاغذية والادوية وعلاج الامراض حتى دونت فيه الدووابن) •

(٨٦) ان تقوى الله ، وعدم الخشية من أحد سواه ، عى قوام الامر كله وروحه . والناس على دين زعمائهم ، زعمائهم فى الدين وزعمائهم فى السياسة والادارة • ومن هنا وجب الاهتمام أكبر الاهتمام بالرءوس والقادة . عندما بويع عمر بن عبد العزيز بالخلافة وجد الناس فى كرب وظلم ، بسبب ولاة ودعاة قد انحرفوا عن الجادة فكتب الى عماله : ان الناس قد أصابهم بلاء وشدة وجور فى أحكام الله .وذلك بسبب سنن سيئة قد سنتها علماء السوء ، قلما قصدوا الحق والرفق والاحسان . (أنظر الادارة الاسلامية فى عز العرب لمحمد كرد على ، ص ٩٧ ، وانظر للمؤلف : الاسلام وحقوق الانسان ، ص ١٦٩ومابعدها

وليس معنى ذلك أن هذا الزمن او الازمان التى تلته قد خلت من علماء أعلام لايخشون فى الحق لومة لائم . ومما يذكر فى هذا الشأن موقف عظيم لامام عظيم هو الفقيه الاوزاعى ، فقد حدث أن تمرد بعض انباط جبل لبنان وغيرهم ، فحاربهم الجيش العباسى وظهر عليهم ، فأمر أمير دمشق باخراج من بقى فى الجبل وتفريقهم فى بلاد الشام وكورها فانتقد الامام الاوزاعى هذا هذا التدبير بشدة ، وعلل هذا بقوله : انه ان كان من نصارى لبنان المعتدى على حقوق السلطان ، فان منهم البرىء ، وليس من الجائز ان يجلى عن أرضه ويعامل الطائع كالعاصى .

ومع التسليم بتأثير القادة والرءوس على الاخرين حتى قيل ، « الناس على دين ملوكهم » فانه يجب التسليم — كذلك — بأن الجماهير

٨٥ — ومما له مغزى، فى هذا الفصل، وهو عن « الاشراف والرقابة فى المجال الادارى » ان نتذكر معا كيف كان الوازع الدينى قويا فى العهد الاسلامى الأول، وكيف كان الحكام فى ذلك قدوة لسواهم . كان الوعظ — وحده — كافيا للزجر عن الظلم، وكان التناصف يقود الجميع الى الحق(٨٧) . والى هذا المعنى أشار الماوردى(٨٨) — مفسرا عدم الحاجة الى ديوان للمظالم فى عهد الخلفاء الأربعة، فقال : لم ينتدب للمظالم من الخلفاء الأربعة أحد، لأنهم — فى الصدر الأول، ومع ظهور الدين عليهم — كان

والعامة تدتفسد العمال والخاصة . ويكفى أن أشير هنا الى انتشار الرشوة فى كثير من البلاد (وخاصة البلاد النامية، والبلاد الشيوعية) ، وهذا يرجع الى اسباب عديدة منها نقص السلع التموينية والاستهلاكية وتسابق الراغبين فيها للحصول عليها بكل الطرق، ومنها رشوة البائعين والقائمين بالعمل فى محلات ومجمعات بيعها، وهى محلات ومجمعات حكومية .

ان الفقر كافر، وان تأثير الظروف على عامة الناس وخاصتهم ليس محل جدال، وان سلامة كيان العامة سلامة لكيان الخاصة، وفى الاثر أو المثل « اعمالكم عمالكم وكما تكونوا يول عليكم » ؛ وفى مثل آخر « ما انكرت من زمانك فانما افسده عليك عملك » والله جل وعز يقول : « وكذلك نولى بعض الظالمين بعضا بما كانوا يكسبون » (١٢٩ الإنعام) (أنظر فى هذا المعنى الباب الحادى والاربعين من كتاب « سراج الملوك لابى بكر الطرطوشى المتوفى عام ٥٢٠هـ » وانظر : الاسلام وحقوق الانسان للمؤلف ص ١٦٩) وارجع الى تفسير الايتين الكريمتين : « ولا يستخفنك الذين لايوقنون » (٦٠ — الروم)«فاستخف قومه فأطاعوه » (٥٤ الزخرف) .

(٨٧) لما وسدت الخلافة الى الصديق قال له ابو عبيدة : انا اكفيك المال . وقال عمر : وانا اكفيك القضاء . فمكث عمر سنة لايأتيه رجلان، ولم يخاصم اليه أحد . وذلك لان الناس كانوا اول ظهور الاسلام يرون من الطبيعى ان يعطى الانسان الحق ويأخذ الحق، ويقف عند حدود الله، ويجعل رائده الصدق فى أقواله وأفعاله . (كرد على) ؛ نفسه ص ٢٣ و ٢٤) .

(٨٨) المرجع نفسه، ص ٧٧ وما بعدها، وابو يعلى ؛ ص ٧٤ وما بعدها .

التناصف يقودهم الى الحــق ، وكان الوعظ يصرفهم عن الظــلم . ولم تكن المنازعات فى هــذا العهد الا حول أمور مشتبهة يوضحها حكم القضاء . والعبارة واضحة فى أن الدعــاوى التى كانت ترفع الى القضاء لم تكن الا من قبيل الاستفتاء ، طلبا للحــكم وتعيين الحق الذى ينقاد اليه الجميــع ويلتزمون به . ويستطرد الماوردى فيقول : واحتــــاج على رضى الله عنـــه ، حين تأخرت امامتــه ، واختلط الناس فيها وتجوروا ، الى فضل صرامةفى السياسة ، وزيادة تيقظ فى الوصول الى غوامض الأحكام . ثم انتشر الأمر بعده حتى تجاهر النـــاس بالظلم والتغالب ، ولم تكفهم زواجــر العظــة عن عن التجاذب ، فاحتاجوا فى ردع المتغلبين ، وانصــاف المغلوبين ، الى ناظر المظالم الذى تمتزج فيه قوة السلطنة بانصاف القضاء .. الى آخــره ..

٨٦ ــ والاشراف والرقابة على أعمال الادارة يشــغلان الآن حيزا كبيرا فى الدراســات الادارية ، ســواء فى الادارة الخاصــة أم الادارة العامــة أم فى القانون الادارى . ان هـــذا كله يمثل مقررات بأكملهــا ، وفيه كتب كثيرة ، ومجلدات ضخمة ، وبحــوث متجددة ومتطورة ، وذلك فضـــلا عن مجموعات قيمــة من أحــكام القضــاء(٨٩) .

٨٧ ــ والاشراف ــ فى أهم جوانبه وأنبل أغراضــه ــ ليس الا تنمية للتأهيل ، وتنمية للخبرة ، على أساس من التجربة السابقة . وكل مبتدىء ــ فى أى موقع من مواقع العمل ــ فى حاجــة ماسة

---

(٨٩) انظر ــ على سبيل المثال ــ الرقابة على أعمال الادارة ــ (الرقابة القضائية) للدكتور محمد كامل ليله ، ومجموعــات الفتــاوى والاحكام التى أصدرها ، ويصدرها ، مجلس الدولة المصرى .

الى من يوجهه ويدربه ويأخذ بيده • وهـذه هى المهمة الأساسية لوظائف الاشراف والرئاسة والقيادة • ومن المسلم ان نجاح العمل — أى عمل — يتوقف — الى حد كبير — على قيادته ، وما يجب أن تتصف به هذه القيادة من النزاهة والحزم والخبرة والقدوة الصالحة •

ان قضية الاشراف — فى مجال العمل — قضية عامة ومتشعبة. وهى — كما قلت قبل — من الموضوعات الأساسية فى كل العلوم المتصلة « بالادارة »(٩٠) والقانون الادارى(٩١) •

٨٨ — والرقابة على أعمال الادارة — هى الأخرى — من الموضوعات الأساسية فى « العلوم الادارية » عامة •

فالرئيس الادارى — الى جانب ما عليه من واجب الترشيد والتوجيه لمرءوسيه — عليه — أيضا واجب « رقابى » : عليه ان يلاحظ سلوكهم ومدى التزامهم أو انحرافهم عن واجباتهم ، وهى كثيرة • وغالبا ما تعطية القوانين سلطة المحاسبة والمؤاخذة وتوقيع بعض الجزاءات •

---

(٩٠) — انظر فيما يتعلق بهذا الموضوع — فى مجال الادارة العامة وعلى سبيل المثال — الدكتور سليمان الطماوى ، مبادىء علم الادارة العامة ، نفسه ص ١٣٧ وما بعدها ، بعنوان « القيادة الادارية » والدكتور سيد الهوارى ، الادارة العامة ، نفسه ص ١٦٧ وما بعدها بعنوان « الرؤساء الاداريون » .

(٩١) انظر — فيما يتعلق بهذا الموضوع فى مجال القانون الادارى وعلى سبيل المثال : القطب محمد طبليه — دروس فى القانون الادارى — مذكرات لطلبة السنة الثانية بحقوق القاهرة (الفرع) فى العام الجامعى ١٩٦٩/٦٨ ص ٢٣ وما بعدها بعنوان « المركزية الادارية والسلطة الرئاسية » والدكتور الطماوى ، الوجيز فى القانون الادارى ، ١٩٦٧ ص ٤٧ وما بعدها ، وانظر ما ذكرته سابقا عن « المركزية الادارية والسلم الادارى ، والسلطة الرئاسية بند ٢٧

والى جانب هـذه الرقابة التى يمارسـها الرئيس الادارى على مرءوسيه هناك الرقابة الشعبية والرقابة البرلمانية والرقابة القضائية لأعمال الادارة(٩٢) •

ان أعمـال الادارة يجب أن تـكون غير مخالفـة للقـانون ، والا تعرضت للطعن والابطـال •

وفى بعض الدول كمصر جهاز يحمل اسم «الرقابة الادارية » ، وقد انشىء هـذا الجهاز بموجب القانون رقم ١١٧ لسـنة ١٩٥٨ • ومن اختصاصاته « الكشف عن المخالفات الادارية والمالية والجرائم الجنائية التى تقع من الموظفين •• والعمل على منع وقوعها ، وضبط ما يقع منها •• » ودور الجهـاز هنا يجمع بين خصـائص الشرطة والنيابة العامة • ومن وسائل هذا الجهاز فى ممارسة اختصاصاته « اجراء التحريات والمراقبة السرية بطرقها المختلفة » •

٨٩ ـــ سبق ان أشرت الى القسم الثالث (من الأقسام الاربعة التى ينقسـم اليها ديوان السلطنـة) • وهـذا القسـم الثالث « فيما يختص بالعمـال من تقليد وعزل » ومما جاء فيه(على لسان الماوردى) : اذا قلد ولى الأمر مشرفا على العـامل ، كان العـامل مباشرا للعمل ، وكان المشرف مستوفيا له ، يمنع من زيادة عليـه ، أو نقصـان منه ، أو تفرد به •

---

(٩٢) انظر ـــ على سبيل المثال ـــ البندين ١ ، ٢ من المـادة ١٠ ـــ من القانون رقم ١٤ لسنة ٧٦ بمحاسبة العاملين فى جمهورية السـودان الديمقراطية . وانظر كذلك : الدكتور سعيد عبد المنعم الحكيم ، الرقابة على اعمال الادارة ، فى الشريعة الاسلامية والنظم المعاصرة . رسـالة دكتوراه ١٩٧٥ كلية الشريعة والقانون بجامعة الازهر .

(٩٣) انظر ـــ فى ذلك وعلى سبيل المثال ـــ الدكتور الطمـاوى « الوجيز » نفسه ص ١٥٩ وما بعدها .

وحكم المشرف مخالف لحكم صاحب البريد من ثلاثة أوجه :

احـدها : انه ليس للعامـل ان ينفرد بالعمـل دون المشرف ، وله ان ينفرد به دون صاحب البريد .

والثاني : ان للمشرف منع العامل مما أفسد فيه ، وليس ذلك لصـاحب البريـد .

والثالث : ان المشرف لا يلزمه الاخبـار بما فعله العامـل من صحيح وفاسـد اذا انتهى عنه ، ويلزم صـاحب البريد الاخبـار بما فعله العامل من صحيح وفاسد ، لأن خبر المشرف اسـتعداء ، وخبر صاحب البريد انهـاء .

والفرق بين خبر الانهاء وخبر الاستعداء من وجهين :

أحدهما : ان خبر الانهـاء يشتمل على الفاسـد والصحيح ، وخبر الاستعداء يختص بالفاسد دون الصحيح .

والثاني : ان خبر الانهاء فيما رجع عنه العامل وفيما لم يرجع عنه ، وخبر الاستعداء يختص بما لم يرجع عنه دون ما رجع عنه(٩٤).

في هـذه العبارات يشير المـاوردى (ومثله أبو يعلى(٩٥) ، وبنفس المعنى والالفاظ تقريبا) ـ يشير الى المشرف وصاحب البريد وموقف كل منهما وعلاقته بالعامل . ان المشرف هو ما نسميه بلغـة اليوم الرئيس الادارى ، أما صاحب البريد فهو رجل « الرقابة » ، يمارسها على العاملين بوسـائل مختلفة ، منها الوسائل السريـة . وهـو يقوم بذلك ، ويرفـع تقاريره بهـا الى الجهـات المختصـة

---

(٩٤) المـاوردى ، ص ٢١٢
(٩٥) نفسه ، ص ٢٥٠

والرئاسات العليا(٩٦) • وهنـــاك فروق جذريـــة بين اختصاصـــات هـــذا وذاك •

انه اذا كان العامل هو الذى يباشر العمل ويتولاه ، فهو يفعله ذلك تحت أشراف المشرف ، الذى يكمل الناقص ، ويحـــذف الزائد ويقيم المعوج ويمنع من الانفراد والاستبداد • انه ـــ بماله من حق الاشراف ـــ يوجـــه المرءوس ويرشده الى ما يجب ابتداء ، كما انه يراجع أعمـــال المرءوس ويصححهـــا على النحو الذى يجب أن تكون عليه انتهاء أى بما يتفق والقوانين والمصلحة العامه • وللمشرف ـــ اذا لم يرجع العامل عن الخطأ ـــ ان يرفع الأمر الى الجهات المختصـــة لاحقاق الحق ووضع الأمر فى موضعه الصحيح•وتختلف اختصاصات « رجل الرقابـــة » عن ذلك تماما ، اذ ليس له التدخل (بالتوجيـــه أو التصحيح)فى عمل العامل • انه ـــ فقط ـــ يلاحظ ويراقب ـــ من

---

(٩٦) كان صاحب البريد فى العاصمة (بغداد) احد كبـــار موظفى الخليفة . فالى جانب اشرافه على بريد الدولة ، وكـــذلك على ادارات البريد المختلفة ، فانه كان يضطلع بمهام نظام الجاســـوسية الشـــديد الدقة ، والذى استخدمت فيه كفاءات سائر افراد الديوان كله . وبسببه هذا الاختصاص المزدوج : باعتباره رئيس ديوان البريد ورئيس نظـــام الجاسوسية ، سمى رئيس البريد باسم صاحب البريد والاخبـــار . ثم انه لم يكن ـــ فقط ـــ الرئيس العام للبريد والمفتش العام للجاسوسية ، بل كان ـــ ايضا ـــ العامل الامين المباشر للخليفة ، وكان فى يـــده تعيين عمال البريد فى مدن الولايات ، والمشرفين العموميين ودفـــع رواتبهم . وكان صاحب البريد موظفا ذا سلطان عظيم . ومن حقه كتابة تقـــارير ضد الولاة ... الى آخره » (الادارة العربية) نفسه ، ص ٣٠٠ ، ونفسه ص ٣٣١ وما بعدها ، وص ١٦٩ وما بعدها ؛ وانظر ـــ كذلكـــ فى « ديوان البريد والاخبار » الدكتور سعيد عبد المنعم الحكيم ، نفسه ، ص ٤٣٠ وما بعدها ، والمراجع المشار اليها فيه ، وخاصة رســـالة المرحوم الدكتور ـــ نظير حسان سعداوى بعنوان : « نظام البريـــد فى الدولة الاسلامية » .

قريب أو من بعيد ، سرا أو جهرا — ويرفع بذلك تقاريره الى الجهات العليا • ونظرا لأن تقاريره تلك « خبر انهاء » ، فهو يضمنها كل ما سجله عن العامل ، سواء فى ذلك ما له وما عليه • وكل هذا الذى ذكرته عن اختصاصات المشرف وصاحب البريد ، لا تختلف — أو لا تكاد تختلف — عما عليه الحال الآن فى القانون المقارن من اختصاصات « الرئيس الاداري » و «رجل الرقابة»(٩٧)•

٩٠ — والاشراف والرقابة فى المجال الادارى قديمان بقدم الادارة ذاتها ، فهما جزء من هيكلها وتنظيمها وتسديدها نحو تحقيق أهدافها •

وقد كان صلى الله عليه وسلم يكشف أبدا عمل عماله (أى يفتشهم) ويسمع ما ينقل اليه من أخبارهم •• وكان يستوفى الحساب على العمال ، يحاسبهم على المستخرج والمصروف ، وقد استعمل مرة رجلا على الصدقات فلما رجع حاسبه فقال : هذا لكم وهذا أهدى الى • فقال النبى صلى الله عليه وسلم : « ما بال الرجل نستعمله على العمل بما ولانا الله فيقول : هذا لكم وهذا أهدى الى • أفلا قعد فى بيت أبيه وأمه فنظر أيهدى اليه أم لا • وقال : من استعملناه على عمل ورزقناه رزقا فما أخذ بعد ذلك فهو غلول • ومن حديث آخر : « من بعثناه على عمل ••• فخان خيطا فما سواه فانما هو غلول يأتى به يوم القيامة »(٩٨) •

---

(٩٧) انظر — على سبيل المثال — المادة — ٥ — من لائحة الخدمة العامة لسنة ١٩٧٥ بجمهورية السودان الديمقراطية . (وهى بشأن مسئولية المدير لدى الوكيل) ، والمادة — ٥٠ — من نفس اللائحة وهى بشأن تقارير الاداء ، وانظر بشأن اهمية هذه التقارير المادة — ١٦ — من قانون الخدمة العامة لسنة ١٩٧٣

(٩٨) الادارة الاسلامية فى عز العرب ، نفسه ، ص ١٢ و ١٣ •، وانظر أيضا ، « التراتيب الادارية » جا ص ٢٣٦ « باب فى المحاسب » ،

وجرى أبو بكر على كشف أحوال العمال ، كما كان يفعل صاحبه صلى الله عليه وسلم(٩٩) .

وينقل محمد كرد على فى كتابه « الادارة الاسلامية فى عز العرب » عن (التاج المنسوب للجاحظ) قوله : « كان علم عمر بمن نأى عنه من عماله ورعيته ، كعلمه بمن بات معه فى مهاد واحد وعلى وساد واحد . فلم يكن له فى قطر من الأقطار ، ولا ناحية من النواحى عامل ولا أمير جيش الا عليه له عين لا يفارقه ما وجده ، كانت ألفاظ من بالمشرق والمغرب عنده فى كل ممسى ومصبح . وأنت ترى ذلك فى كتبه الى عماله وعمالهم حتى كان العامل منهم ليتهم أقرب الخلق اليه ، وأخصهم به » وكان عمر — كما قال المغيرة بن شعبة — أفضل من ان يخدع ، وأعقل من أن يخدع(١٠٠) .

هذا ، وفى كتب اللغة : اغل الرجل خان فى المغنم أو مال الدولة (المعجم الوسيط) ، وانظر — كذلك — الخراج لابى يوسف ، ١٣٨٢هـ ص ١١٢ .

(٩٩) الادارة الاسلامية ص ٢٥ . وانظر كذلك «الترتيب الادارية» نفسه ص ٢٣٧ .

(١٠٠) الادارة الاسلامية ص ٢٨ . و « التراتيب الادارية » نفسه ص ٢٣٧ و ٢٣٨ ، وانظر كذلك — التراتيب الادارية جا ص ٣٦٣ « باب فى حبل الامام العين على الناس فى بلده » وفيه : انه (ص) « كان يسأل الناس عما فى الناس » « وكان لعمر عيون على الناس » هذا ، وللرقابة على الولاة والعمال اهمية كبيرة فى الدول الاسلامية على مدى العصور ، وفى هذا المعنى كتب ابو يوسف (فى كتابه الخراج) الرشيد : « بلغنى عن ولاتك على البريد والاخبار فى النواحى تخليط كثير ومحابا فيما يحتاج الى معرفته من امور الولاة والرعية ، وانهم ربما مالوا مع الولاة على الرعية ، وستروا اخبارهم وسوء معاملتهم للناس وربما كتبوا فى الولاة والعمال بما لم يفعلوا اذا لم يرضوهم ! وهذا مما ; ينبغى أن تتفقده ، وتأمر باختيار الثقات العدول من أهل كل بلد ومصر فتوليك البريد والاخبار » (الادارة الاسلامية فى عز العرب ص ١٤٢) .

أقول : اتسعت رقعــة الدولة وتناءت أطرافهــا فى عهد عمر رضى الله عنه ، ولولا حزمه وحسمه ، ولولا عينه اليقظة ، كلما بلغت الدولة ما بلغته فى عهده من القوة والمنعة والاستقرار والتماسك واستتباب الأمن ، مما كان ، وسيبقى ، مضرب المثل .

٩١ ــ الرقابة على أعمال الادارة ــ كما سبق ان قلت ــ أنواع وضروب ، منها الرقابة الذاتية(١٠١) ، أى ممارسة الرقابة على أعمال الادارة بواسطة الادارة ذاتها ، ومنها الرقابة الشعبية(١٠٢) ، ومن صورها تلك الرقابــة التى يمارسها أفراد الشعب بنقد أعمال الادارة عن طريق الصحف ونحوها ، ومنها الرقابة البرلمانية ، ومنها ــ كذلك

---

(١٠١) قبل ذلك ، واهم من ذلك ، رقابة الانسان لنفسه ، ونقده ولومه قبل ذلك ، وفى القرآن الكريم : « ولا اقسم بالنفس اللوامة » (٢ ــ القيامة) وفى الحديث الشريف «الناس نيام،فاذا ماتوا انتبهوا» ، وفيه كذلك : « حاسبوا انفسكم قبل أن تحاسبوا » « يوم لاينفع مال ولا بنــون الا من اتى الله بقلب سليم » (٨٩ الشعراء)ويقول تعالى: « وما خلقت الجن والانس الا ليعبدون » (٥٦ الذوابات) وخير انواع العبادة هو اتقان العمل واحسانه .

وما اهنأ المجتمع واسعده ، وما اجدره بالعز والمجد واستخــلافه الله اياه فى الارض ، اذا تناصف افراده ، واذا تسابقوا فى الائتمــار بالمعروف والانتهاء عن المنكر والمسارعة فى الخيرات . وفى هــذا المعنى يقول ابن القيم : لو اعتمد الجميع ماشرعه الله ورسوله ، وما فعله الخلفاء الراشدون ، لأكلوا من فوقهم ومن تحت أرجلهم ، ولفتــح الله عليهم بركات من السماء والأرض ، وكان الذى يحصل لهم من الانتــاج اضعافا مضاعفة . أما ركوب الظلم والاثم فنتيجته نزع البركة فى الدنيا والعقوبة فى الاخرة . (الطرق الحكيمة ، نفسه ، ص ٢٤٩ وانظر الاية ٦٦ المــائدة و ٩٦ الأعراف) .

(١٠٢) الامة الاسلامية هى امة الامر بالمعروف والنهى عن المنكر (انظر الاية ١١٠ من آل عمران) والفرد المسلم ، ليس من حقه فقط ان يراقب الحكام وغيرهم ، بل ان هذا هو واجبه ، وذلك بالطرق التى حددتها الشريعة وبينها القانون .

الرقابة شبه القضائية والقضائية ، والأولى تمارسها لجان ادارية قضائية ، والثانية تمارسها محاكم حقيقية(١٠٣) .

أقــول : « ان البشر هم البشر ، وان الترهيب ما زال لازما للانسان لزوم الترغيب . « والله يزع بالسلطان ما لم يزع بالقرآن » ومن المحقق ، الذى أكدته التجربة ، ان رجل الادارة ، أيا كان مكانه فى السلم الادارى يحاول — عادة — تصحيح عمله ، كلما كانت هناك رقابة لا يملك التأثير عليها . وخير أنواع الرقابة هى الرقابة القضائية .. ، « ان القضاء لحيدته واستقلاله من جهة ، ولالتزامه فى عمله باجراءات خاصة من جهة أخرى ، ولما لقراراته من قوة الشيء المقضى فيه من جهة ثالثة — تكون لأعماله وأحكامه فى نفوس الجميع مكان خاص من الاطمئنان والثقة(١٠٤) .

ان المفروض فى أعمال الادارة ان تأتى مطابقة للقانون ، وغير مخالفة له ، وهذا هو المعروف « بمبدأ » الشرعية ، ولا يحسن رعاية

---

(١٠٣) انظر فى ذلك : دروس فى القضاء الادارى ، نفسه ص٨ ، وانظر — أيضا — الدكتور محمد كامل ليلة ، الرقابة على اعمال الادارة (الرقابة القضائية) . والدكتور سليمان الطماوى : القضاء الادارى ، والدكتور محمود حافظ : القضاء الادارى ... الى آخره .

(١٠٤) القطب محمد طبلية : دروس فى القضاء الادارى ، نفسه ص ٧ و ٨ وفى معنى قريب من هذا يقول أبو يوسف ، مخاطبا امير المؤمنين هارون الرشيد (الخراج ص ١١٢) « فلو تقربت باامير المؤمنين الى الله عزّ وجل ، بالجلوس لمظالم رعيتك .. فانه لو علم العمال والولاة انك تجلس للنظر فى أمور الناس يوما فى السنة ، وليس يوما فى الشهر ، تناهوا باذن الله عن الظلم ، وأنصفوا من أنفسهم .. ، انك ان تفعل ، فان ذلك سيسير فى الامصار فيخاف الظالم وتوقك على ظلمه فلا يجترىء على الظلم ، ويأمل الضعيف المقهور جلوسك ونظرك فى أمره فيقوى قلبه .. » .

« مبدأ الشرعية » وحراسته الا جهة قضائية • ولهذه الأسباب صارت الرقابة القضائية على أعمـال الادارة أمرا مقررا فى أغلب النظم على خلاف بينها فى الوسائل والتفاصيل •

وفى النظـامين الفرنسى والمصرى (وكثير غيرهمـا) يمـارس القضـاء رقابته لأعمال الادارة عن طريق :

١ ـ قضـاء الالغـاء •

٢ ـ قضـاء التعـويض •

٣ ـ فحص مشروعية القرارات الادارية(١٠٥) •

٩٢ ـ يقول المـاوردى . « وأما كاتب (١٠٦) الديوان ، وهو صاحب زمامه ، فالمعتبر فى صحة ولايته شرطان : العدالة والكفاية •

فأما العدالة فلأنه مؤتمن فى حق بيت المال والرعية ، فاقتضى أن يكون فى العدالة والأمانة على صفات المؤتمنين • وأما الكفايـة فلأنه مباشر لعمـل يقتضى أن يكون فى القيـام به مستقلا بكفايـة المباشرين • فاذا صح تقليده فالذى ندب له ستـة أشـياء : حفظ القوانين ، واستيفاء الحقوق ، واثبات الرفوع ، ومحاسبات العمال، واخراج الأموال ، وتصفح الظلامات •

وعن تصفح الظلامات : يقول : « أنه يختلف باختـلاف المتظلم من الرعية أو من العمال • فان كان المتظلم من الرعية تظلم من عامل

(١٠٥) انظر فى تفاصيل ذلك ـ وعلى سبيل المثال ـ دروس فى القضاء الادارى ـ القطب محمد طبلية ، نفسه ص ٨ وما بعدها .
(١٠٦) لعل المقصود « بكاتب الديوان » « رئيسه أو أمينه العام ».

تحيفه فى معاملة كان صاحب الديوان فيها حاكما(١٠٧) (قاضيا) بينهما ، وجاز أن يتصفح الظلامة ، ويزيل التحيف ... وان كان المتظلم عاملا جوزف فى حساب ، أو غولط فى معاملة ، صار صاحب الديوان فيها خصما ، وكان المتصفح لها ولى الأمر » .

ويقول الماوردى وأبو يعلى : انه « اذا أنكر العامل استعداء المشرف أو انهاء صاحب البريد ، لم يكن قول واحد منهما مقبولا عليه حتى يبرهن عليه . فان اجتمعا على الاستعداء والانهاء صارا شاهدين فيقبل قولهما عليه ، اذا كانا مأمونين لم يظهر بينهم(١٠٨) عداوة أو خصام .

٩٣ — فى مجال الرقابة على أعمال الادارة فى الاسلام ، وعلى ضوء العبارات السابقة ، والى ان يأتى الكلام — بتوفيق الله — عن « ديوان المظالم » — أقدم ما يأتى :

(أ) — ليس للخصم ان يكون حكما ، وتأسيسا عليه ، فانه اذا كان المتظلم عاملا ، فان صاحب الديوان يكون فى هذه الصورة خصما ، فلا يتصفح الظلامة ، وانما يتصفحها ولى الامر . كذلك انه فى حالة استعداء المشرف ، أو أنهاء صاحب البريد لايكون ادعاء أى منهما قضية مسلمة ضد العامل ، وانما لايتعدى الاستعداء أو الانهاء (١٠٩) « مجرد الادعاء » . وعلى صاحب الادعاء ان يبرهن

---

(١٠٧) وذلك سواء وقع الناظر اليه بذلك ام لم يوقع ، لأنه مندوب لحفظ القوانين ، واستيفاء الحقوق ، فصار بعقد الولاية مستحقا لتصفح الظلامات ، فان منع منها امتنع ، وصار عزلا من بعض ماكان اليه . (الماوردى ، نفسه ص ٢١٨) .

(١٠٨) نفسه ص ٢١٢ و ٢١٥ و ٢١٨ . وأبو يعلى ص ٢٥٠ و ٢٥٣ و ٢٥٧ .

(١٠٩) المفروض أن « الانهاء أو التقرير » فى هذه الحالة ، ضد الموظف ، وليس لصالحه .

على صحة ما جاء فيه . والقاعدة ـ كما جاء فى الحديث الشريف ـ ان « البينة على من ادعى » . وحتى فى حالة اتفاق صاحب البريد والمشرف ولجتماعهما على « خطأ العامل واتهامه » فلن يكونا أكثر من شاهدين ، ويجب أن يتوفر فيهما ما يجب أن يتوفر فى ، كل شاهد ، وذلك بأن يكون مأمونا ، والا تكون بينه وبين « المتهم » عداوة أو خصومة .

(ب) فى حالة ما اذا كان المتظلم من ارعية ضد عامل تحيفه جاز لصاحب الديوان أن يحقق الظلامة ، وان يقضى فيها (ما لـم يمنـع من ذلك) . وواضح في هذه الصورة ان العامل المتهم ليس هو صاحب الديوان ، وانما عامل آخر . وعمل صاحب الديوان هنا ليس التحقيق والفصل فى الخصومة فقط ، وانما ازالة التحيف أيضا . فاذا كانت المنازعة فى هذه الحالة توصف (طبقا للقانونين المصرى والفرنسى) بأنها منازعة ادارية ، فانوظيفة صاحب الديوان ـ كقاض ـ لا تقف عند مجرد « الغاء القرار الادارى » ـ كما هى الحـال فى مصر وفرنسا وبلاد كثيرة غيرهما ـ وانما تمتد الى ازالة التحيف .

(ج) وفى الصورة الأخرى ، صورة ما اذا كان المتظلم عاملا جوزف فى حساب ، أو غولط فى معاملة ، صار صاحب الديوان خصما وصار الاختصاص بالفصل فى الخصومة لولى الأمر . وعلى صاحب الديوان ، وعلى أى موظف مهما عظم ، أن يقف بين يدى القضاء ، كما يقف أى عـامل مهمـا صـغر . فالطرفـان أمـام القـانون والقضـاء سـواء . واذا كان هنـاك قـوى وضعيف فى مجلس القضـاء الاسـلامى ، فعلى النحـو الـذى جاء فى أول خطبـة لعمر رضى الله عنه اذ قـال : « أيهـا النـاس ، أنه والله ما فيكم

أحد أقوى عندى من الضعيف حتى آخذ الحق له ، ولا أضعف عندى من القوى حتى آخذ الحق منه » (١١٠) .

(د) في الزمن الماضى (وحتى وقت ليس ببعيد وربما حتى الآن فى بعض البلدان) كان الحكام (أو معظمهم) يستمدون حقهم فى الحكم من الغزو أو الوراثة . وكانوا – وقد صاروا – غالبا – حكاما بحد السيف – يرون أن أرض الاقليم أرضهم ، وأن من عليها وما عليها ، عبيدهم وملك يمينهم . كانت كلمتهم هى القانون وكانوا ، وكان ذووهم ومن يعمل معهم ويلوذ بهم فوق القانون . وما أكثر ما كان لهذه العهود من ضحايا .

وفى مصر – على سبيل المثال – كانت القوانين تضفى على رجال الادارة ، وعلى أعمالها ألوانا من الحماية . وحتى تاريخ انشاء مجلس الدولة فى مصر عام ١٩٤٦ لم يكن للمحاكم ان تفسر أمرا يتعلق بالادارة ، أو تقف تنفيذه (١١١) .

وفى مصر وفرنسا ، وبلاد كثيرة اخرى ، وحتى اليوم ، توجد طائفة من الاعمال ، تسمى « أعمال السيادة » وهى أعمال محصنة ضد الطعن فيها أمام القضاء (١١٢) .

---

(١١٠) انظر هذه الخطبة فى « الادارة الاسلامية فى عز العرب » نفسه ص ٢٧ وقارن « الحسبة لابن تيمية » ص ١٠٤ ، وفيها أن العبارة لأبى بكر رضى الله عنه .

(١١١) دروس فى القضاء الادارى ، نفسه ، ص ٤ و ٣٦ . المادة – ١١ – من لائحة ترتيب المحاكم المختلطة (الملغاة) والمادة – ١٥ – من لائحة ترتيب المحاكم الاهلية ، وانظر – كذلك – الدكتور محمد زهير جرانة « مبادىء القانون الادارى » ١٩٤٤ ص ٢٩٣ ومابعدها

(١١٢) انظر – فى ذلك وعلى سبيل المثال – « دروس فى القضاء الادارى » ص ١٤ وما بعدها .

وهذه ـ باجماع الشراح ـ وصمة فى جبين القانون ، وثغرة فى مبدأ الشرعيـــة .

أما فى الاسلام فليس هناك أحد فوق القانون ، حتى الامام نفســه(١١٣) ، وليس هناك أعمال محصنة ضد الطعن فيها أمام القضاء. وهذا يعنى أن مبدا الشرعية مطبق فى الشريعة الاسلامية تطبيقـا مطلقا ، اى ان جميع الحكام والعمال ملتزمون بالشريعة وحدودها ، كما أن جميع أعمالهم يجب ان تصدر بالاتفاق مع الشريعة ، وعدم المخالفة لها ، والا كانت باطلة .

---

(١١٣) خطب عمر بن الخطاب فى الناس فقال : انى والله مابعث اليكم عمالى ليضربوا أبشــاركم ، ولا ليأخـــذوا من أموالـــكم ، ولكنى أبعثهم اليكم ليعلموكم دينكم وسنة نبيكم ، فمن فعل به ســوى هــذا فليرفعه الى ، فوالذى نفسى بيده لاقصنه . فوثب عمرو بن العــاص فقال : ياأمير المؤمنين ، أرأيت ان كان رجل من المسلمين واليا على رعية فأدب بعضهم ، انك لتقصه منه ؟ فقال : اى والذى نفسى بيده لاقصنه منه ، وقد رأيت رسول الله (صلى الله عليه وسلم) يقص من نفسه. الا لاتضربوا المسلمين فتذلوهم ولا تمنعوهم حقوقهم فتكفروهم ، ولاتنزلوا بهم الغياض فتضيعوهم . (الخراج لابى يوسف ص ١١٥) ـــوبنفس المرجع ص ١١٦ ان عمر كتب الى عماله أن يوافوه بالموسم ، فوافوه ، فقام وخطب الناس ، وكان مما قال : من كانت له مظلمـــة عند احـــد منهم فليقم . فما قام من الناس يومئذ الا رجل واحـــد فقـــال : ياأمير المؤمنين ، عاملك هذا ضربنى مائة سوط . قال : قم فاستقد منه . فقام اليه عمرو بن العاص فقال له : ياأمير المؤمنين ، انك ان تفتح هـــذا على عمالك كبر عليهم وكانت سنة يأخذ بها من بعدك فقال عمر : الاأقيده وقد رأيت رسول الله يقيد من نفسه ؟

الباب السابع

نشـاط الادارة والمرافق العامـة

الفصـل الأول

فى النظـم المعـاصرة

٩٤ ـ يتخذ نشاط الادارة احدى صور ثلاث هى :

الصورة الأولى :

القاعدة والأصل : أن الانسان حر ما لم يضر . وفى المجتمعات الحديثة وفى ظل هذه القاعدة تتاح الفرصة للنشاط الفردى لاشباع المشروع من الحاجـات والرغبـات . وفى هـذه الحـالة يقتصر عمـل الادارة عـلى وضـع الضـوابط لصـيانة هـذه الحريـة والحيلولـة دون انحـراف فـرد أو آخـر عنهـا . فى هـذه الصورة لا تتدخـل الادارة باشـباع حاجات الأفراد ، ولكن تدعهم يشبعونها بوسائلهم وفى حدود قانونية تضعها لهم . انها تكتفى هنا بالحراسة والمراقبة للمحافظـة على المصـالح المشروعة ، عامة كانت أم خاصة . وتمارس الادارة نشاطها فى هذه الصورة بما لها من سلطة عامة ، مستهدفة حماية النظام العام بمدلولاته الثلاثة ، وهى : الأمن العام ، والصحة العامة ، والسكينة العامة .

الصورة الثانية :

فى الصورة الأولى نلاحظ بسهولة أن الدولة تقف موقفا شـبه سلبى من اشباع حاجات الناس ، ولا تتولى من المرافق الا القليل

كتلك التى تتعلق بالأمـن الخـارجى والأمـن الداخـلى وحسـم الخصومات • أما فى هذه الصورة الثانية من صـور نشاط الادارة ، فان الدولة تكون أكثر ايجابيـة بأن تقدم العون للمشروعات الخاصة التى تؤدى خدمة أو خدمات أساسـية للجمهور • ومن أهم وسـائل العون التى تقدمها استخدام وسـائل القانون العام لصـالح هـذه المشروعات لتمكينها من مواصـلة نشاطها ، وتخطى ما قد يصـادفها من عقبـات •

الصورة الثالثة :

فى هذه الصورة الثالثة تتدخل الادارة ـ استقلالا ومباشرة ـ لاشـباع الحاجات العامـة : كالتعليم(١) والصحـة والرى •• الى

---

(١) لكل شخص الحق فى التعلم ، « وهذا « حق انسـانى » نص عليه واكده « الاعلان العالمى لحقوق الانسان » الصادر من الجمعيـة العامة للامم المتحدة فى العاشر من ديسـمبر عام ١٩٤٨ . تنص المـادة ـ ٢٦ (ف ـ ١) من الاعلان المذكور على انه « يجب أن يكون التعليم فى مراحله الاولى والاساسية ـ على الاقل ـ بالمجـان ؛ وأن يكـون التعليم الاولى الزاميا . وينبغى ان يعمم التعليم الفنى والمهنى وان ييسر القبول للتعليم العالى على قدم المساواة التامة للجميـع وعلى اسـاس الكفاءة » .

ومما يجب ذكره هنا ان أول مانزل من القرآن الكريم قوله تعـالى « اقرأ باسم ربك الذى خلق ، خلق الانسان من علـق . اقـرا وربك الاكرم الذى علم بالقلم . علم الانسان ما لم يعلم » .

ان ما قررته اعلانات حقوق الانسان منذ عهد قريب اوجبه الاسلام منذ اربعة عشر قرنا . ولنا فى السلف الصالح قدوة . لقـد استطاعت قرطبة المدينة الاسلامية الاندلسية ـ أن تتخلص ـ منذ قرون ـ من عار الأمية وان على الدول الاسلامية المعاصرة ان تعمـل على نشر التعليم ورفع مستواه بكل جهد مستطاع .

وفضلا عما يجب على الدولة من انشاء دور الكتب العـامة ، فعليها أن تيسر اقتناء الكتب باسعار رمزية .

آخره .. وفى هـذه الحـالة يأخـذ نشـاط الادارة ــ غالبـا ــ
صورة المرفق العام على نحو سيأتى شىء عنه بعد .

والدول ، وان كانت تختلف فى الأخذ بهـذه الصـورة أو تلك ــ متأثرة فى ذلك بما يسود فيها من نظم سياسية واجتماعية الا أنه من الملاحظ أن الصـورة الثالثة هى الأكثر شيوعا فى كثير من بلاد العالم اليوم . وفى فرنسا(٢) ، وكذلك فى البلاد المتأثرة بنظامهـا الادارى) ... صارت فكرة المرفق العـام « Les service public » محور الدراسات الادارية ، كما أنها المعيـار الراجح لتمييز القانون الادارى ، واختصاص المحاكم الادارية هناك .

ان المعرفة ليست ترفا ، وانما هى خبرة تسـاعد على اتقـان العمل فى كل مجالات الانتاج . ان المشـكلة الاساسـية ــ فى عالمنـا الاسلامى المعاصر ــ مشكلة حضارية وان اثقل ما يقيدنا هى تلك الاغلال من الامية والتواكلية والخرافة وعلينا ان نعبىء كل طاقاتنا للتخلص من ذلك كله فى اقرب وقت ممكن . علينا ان نستجيب للامر القرآنى (اقـرا) حتى نبلغ من العلم وفنون الصناعة اكبر قدر واسماه . انظـر للمؤلف « فى اصلاح التعليم الاولى » ، ١٩٤٦ ، فصل بعنـوان « دعـوة الى التعبئة العامة » .

(٢) تختلف النظرة الأمريكية الى الادارة العامة اختـلافا كبيرا عن النظرة الاوروبية . فالامريكى لايعتبر الادارة العامة نظاما يتمتع بامتيازات تخرج عن المـألوف فى المشروعات والعلاقات الخاصة ، والقانون الخاص وانما يرى فى الادارة العامة مجموعة تصرفات يجريها الموظفون ولاتختلف عن تلك التى يقوم بها العاملون فى مشروع خاص لتحقيق نفس الاغراض ومن هنا فان القواعد الاساسية والضابطة لسير المرافق العامة ، والتى إقام على اساسها مجلس الدولة الفرنسى معظم نظريات القانون الادارى (بالمفهوم الفرنسى) لانظير لها فى القانون الامريكى . ومصدر ذلك كله ومبعثه هو أن البلاد الانجلو أمريكية تتشبث بفهم خاص للحقوق والحريات الفردية (انظر على سبيل المثال ــ مبادىء علم الادارة العامة ــ للدكتور الطماوى ١٩٦٥ ص ٣٤٢

٩٥ ــ سبقت الاشارة أكثر من مرة(٣) الى أن فرنسا والبلاد الآخذة عنها (ومنها مصر) تعرف ببلاد القضاء المزدوج والقانون المزدوج • فهناك القاضى الادارى الذى يطبق قانونا خاصا هو القانون الادارى ، على المنازعات ذات الطبيعة الادارية ، وهناك القاضى العادى الذى يطبق القانون العادى على المنازعات العادية • وقد نشأت عن هذا الازدواج ــ مشكلة هامة وملحة وهى ايجاد فيصل لتمييز الاختصاص بين المحاكم الادارية والعادية • ولهذا الفيصل (أو المعيار) أهمية كبيرة ، فهو من ناحية ييسر مهمة المتقاضين فى رفع دعاواهم أمام هذا القضاء أو ذاك ، وهو من ناحية أخرى يساعد جهتى القضاء على الفصل فى الاختصاص • وقد تطور القانون الادارى الفرنسى (أو تردد) فى البحث ، أو الأخذ بمعيار أو آخر ، وما زال •

انه لو كان القضاء الادارى يختص بكل منازعة تكون الادارة طرفا فيها لهان الأمر ، انما يكون هذا القضاء مختصا فقط بنظر المنازعات ذات الطبيعة الادارية دون سواها • والادارة فى نشاطها وتصرفاتها ــ كثيرا ما تتعامل مع الأفراد على قدم المساواة ، وفى هذه الحالة يكون القانون الذى يحكم هذه المعاملات (رغم أن الادارة طرف فيها) هو القانون العادى • ويكون القاضى المختص هو القاضى العادى • ومن هنا واجه القضاء والفقه الفرنسيان ــ ومنذ وقت مبكر ــ مشكلة الفيصل أو المعيار لتمييز المنازعة ذات الطبيعة الادارية من سواها ، وبالتالى تحديد اختصاص القضاء الادارى • فى أول الأمر حاولت الادارة تفسير مبدأ الفصل بين الهيئات تفسيرا واسعا ، بمنع المحاكم العادية من التعرض لأى عمل تكون الادارة (أو أحد عمالها) طرفا فيه أيا كانت طبيعته •

---

(٣) انظر ــ سابقا ــ بند ــ ٤

وقد عارضت المحاكم العادية هذا الاتجاه الذى يقيم المعيار على أساس (شكلى أو عضوى محض) • وهيأ ذلك الجو للبحث عن معيار (أو معايير موضوعية) • ومن هذه المعايير معيار الهدف ، وهو يعنى أن العمل يكون اداريا اذا كان يستهدف (المصلحة العامة) (وليس مصلحة مالية أو خاصة) غير أن هذا المعيار قد تعرض للنقد ، لأن القول بأن هذه (المصلحة) عامة أو خاصة يتأثر بالزمان والمكان والنظم السياسية والاجتماعية السائدة ، ظهر بعد ذلك معيار آخر يقوم على التمييز بين أعمال الادارة (كسلطة عامة) وبين أعمالها العادية(٤) • وأعمال السلطة هى تلك الأعمال التى تتخذها الادارة بوصفها سلطة آمرة • تأمر وتنهى وتصدر القرارات الملزمة للأفراد بارادتها المنفردة • أما أعمالها العادية فهى تلك الأعمال التى تمارسها بنفس الوضع الذى يمارس به الأفراد نشاطهم •

ورغم وضوح هذا المعيار وبساطته فقد انهال النقد عليه هو الآخر من أكثر من جانب من جوانبه : من ذلك — مثلا — صعوبة التمييز بين أعمال السلطة والأعمال العادية للادارة • وقد أفسح هذا النقد المجال لظهور معيار أو نظرية جديدة هى (نظرية المرفق العام) التى دعا اليها وأحسن صياغتها ودافع عنها أكبر فقهاء القانون العام فى فرنسا فى النصف الأول من هذا القرن ، وعلى رأسهم ديجى وجيز وبونار ورولان ، الذين ردوا جميع نظريات القانون الادارى الى فكرة للخدمة العامة (٥) والمرفق العام •
(Le service public)

(٤) اعمال السلطة : « Actes de puissance publique ou actes d'autorité ».

اما الاعمال العادية فيطلق عليها : « actes de gestion »

(٥) وفى هذا يقول ديجى « يختلف تصورنا للدولة » فى الوقت الحاضر عما كان عليه فى الماضى فقد كان الاعتقاد الشائع فيما مضى =

ورغم ما تتعرض له فكرة المرفق العام من نقد ، ورغم المحاولات ... الكثيرة لاستبدال غيرها بها فما زالت بصماتها ظاهرة على الفقه والقضاء الاداريين فى فرنسا ومصر • وفى هذا المعنى يقول الدكتور الطماوى(٦) ان التطور الذى تعرضت له فكرة المرفق العام لا يستلزم هدم هذه الفكرة • وان نظرة عابرة فى أحكام مجلس الدولة (سواء فى فرنسا أو فى مصر) تكفى للتأكد من أن المرفق العام ما زال الأساس الذى تصدر عنه هذه الأحكام • وهذا لا ينفى أن الفكرة التقليدية للمرفق العام قد تطورت ، فبعد أن كانت تقوم على أساس وجود مرفق عام ادارى يحقق نشاطا يغاير نشاط الأفراد ، وعلى أساس أن نشاط هذا المرفق يجب أن يتحقق فى ظل وسائل القانون العام ، وعلى أساس أن هذه الوسائل لاتستعمل الا لمصلحة نشاط مرفقى على النحو السابق — تغيرت هذه الفكرة التقليدية ، فالمرافق لم تعد ادارية بحتة ، ولا يخضع نشاطها كله للقانون العام ، كما أن وسائل هذا القانون أصبحت تستخدم لمصلحة النشاط الخاص (الفردى) اذا ما استهدف النفع العام •

٩٦ — عناصر المرفق العام :

يستخدم اصطلاح مرفق عام (service public) فى أحد معنيين : فقد يقصد به نشاط معين تقوم به الادارة لصالح الجمهور وقد يقصد به المنظمة أو الهيئة (أو المؤسسة أو العضو) الذى يقوم

أن الدولة سلطة آمرة ، تبسط سيادتها على الافراد ، أما الان فهى تبدو لنا كمجموعة مرافق عامة ، ينظمها ويضبط سيرها الحكام . ولبس هؤلاء الحكام بوكلاء للدولة بوصفها سلطة آمرة ، ولكنهم الرؤساء والمشرفون على هذه المرافق .

(٦) الوجيز ، ١٩٥٧ ص ٢١١

بهذا النشاط . والمعنى الأول هو المقصود هنا . هذا وقد جاء فى فتوى(٧) لمجلس الدولة المصرى : انه وان كانت فكرة المرفق العام غير محددة تحديدا واضحا ، وليس لها تعريف جامع مانع ، الا أن العنصر الأساسى فيها **هو ضرورة وجود خدمة عامة يهدف المشروع الى أدائها** . وتقوم بها الحكومة مباشرة أو يقوم بها ملتزم تحت اشراف السلطة الادارية المختصة فى نطاق القانون العام . وفى تعريف المرفق العام(٨) ، وتحديد عناصره قضت محكمة القضاء الادارى : أن المرفق العام هو كل مشروع تنشئه الدولة أو تشرف على اداراته . ويعمل بانتظام واستمرار ، ويستعين بسلطات الادارة لتزويد الجمهور بالحاجات العامة ... لا بقصد الربح . والصفات المميزة للمرفق العام هى أن يكون المشروع من المشروعات ذات النفع العام .. واذا كان التطور الحديث يعترف بصفة المرفق العام للمرفق الصناعى والتجارى مع أنه يعمل لتحقيق الربح ، فان الهدف الرئيسى لمثل هذه المرافق ليس تحقيق الربح ، وانما تحقيق المنفعة العامة . كما أن من صفات المرفق العام أيضا أن يخضع فى ادارته لسلطة الحاكمة بمعنى أن يكون لهذه السلطة الرأى النهائى . هذا الى أن المرافق العامة تخضع لنظام قانونى خاص يختلف عن النظام القانونى الذى يحكم المرافق الخاصة(٩) .

ومن مراجعة الفتوى والحكم السابقين يتبين أن عناصر فكرة المرفق العام هى :

---

(٧) فتوى قسم الراى المجتمع رقم ١٧٨ فى ١٦/٥/١٩٥٤

(٨) وانبه هنا الى ما سبق ذكره من ان نظرية المرفق العام هذه ، ومايتفرع عنها ويترتب عليها من صنع الفرنسيين ، ولا مقابل لها فى النظام الانجلو امريكى .

(٩) ٢/٦/١٩٥٧ قضية رقم ٣٤٧٠ لسنة ٩ ق .

١ — خدمة عامة يهدف المشروع الى أدائها وأشباعها .

٢ — تقوم الدولة ، أو الهيئات العامة بأداء هذه الخدمة مباشرة ، أو يقوم بها ملتزم تحت اشراف السلطة الادارية .

٣ — يخضع المرفق العام لنظام قانونى معين يختلف عن النظام القانونى الذى يحكم المرافق أو المشروعات الخاصة .

٤ — يؤدى المرفق العام الخدمة العامة عن طريق مشروع ، فكل مرفق عام هو (منظمة تتكون من مجموعة وسائل ، وأشخاص ومواد مرتبة ترتيبا اداريا لاداء الخدمة العامة) .

٩٧ — ان جوهر المرفق العام — فيما أرى — هو الخدمة العامة ، أو النفع العام . وهو لم يأخذ صفته العامة الا لأنه يؤدى — بعكس المشروع الخاص — خدمة عامة . وهذه الخدمة العامة ، يمكن أن يؤديها فرد أو شركة خاصة ، كما يمكن أن يؤديها الشخص المعنوى العام ، أو أية جمعية أو هيئة من تلك الجمعيات أو الهيئات أو النوادى التى نذرت نفسها لأعمال البر والخير(١٠) . والأصل أن تكون تلك الخدمة العامة بالمجان . وقد يؤخذ عنها رسم أو مقابل على سبيل الاستثناء . وحتى فى هذه الصورة ، وحتى فى حالة ما اذا كان مطلوبا من المرفق تحقيق ربح ، فان تقديم الخدمة العامة ، وعلى خير وجه ممكن ، هو الأساس والأصل ، وهو الهدف والقصد . واذا تميز المرفق العام بنظام قانونى خاص، فلأنه يؤدى خدمة عامة تحتاج الى نوع من الضمان للاستمرار وجودة

---

(١٠) انظر ص ٨ من جريدة الاهرام . عدد مؤرخ ١٩٧٨/٥/٢٩ ، وفيه أن عدد الجمعيات الخيرية بالقاهرة بلغ ٢٥٠٠ جمعية اى تقريبا من ثلث الجمعيات فى مصر ، البالغ عددها ٧٠٠٠ جمعية .

الأداء . ومع ذلك فان هذا النظام القانونى الخاص ـ فيما أرى ـ ليس بركن فى المرفق ، بل انه من الأوفق عدم التشبث به الا اذا قامت الدواعى اليه . ان هذا الذى أذهب اليه قد يبعدنا قليلا أو كثيرا عن التعريف التقليدى للمرفق العام بالمفهوم الفرنسى . لكن هذه المرونة لابد منها لتفادى سقوط فكرة المرفق العام من أساسها . ان دنيا الواقع تأتينا كل يوم بجديد ، وانه من الخطأ أن تتجاهل الواقع لأنه لا يتفق مع التعريف ، فالجمود على التعريف ـ فى هذه الحالة ـ يؤدى الى اضعافه ، كما أن التشبث بالنظرية ـ التى تتجافى مع الواقع ، يؤدى الى هجرها الى سواها . وان التشدد فى التمسك بالتعريف التقليدى ، للمرفق العام ، قد أدى الى ما يشبه انفراط عقده ، وفقد السيطرة على شواطئه ، وانصراف الكثيرين عن فكرته . لقد لوحظ ظهور مشروعات جديدة ، لا تنتمى بخصائصها الى ما يعرف بالمشروعات الخاصة ، ولا ينطبق عليها ـ فى نفس الوقت ـ التعريف التقليدى للمرافق العامة . ولم يقفه مجلس الدولة الفرنسى أمام هذه الظاهرة موقفا جامدا ، وانما اعترف بأنه يمكن للأفراد والمنظمات الخاصة أن تؤدى للجماهير خدمات هامة ، تجعلها فى عداد المرافق العامة .

وفى هذا المعنى يقول أحد مفوضى الدولة : ان نظام المرفق العام ، يمكن أن يقوم دون حاجة الى نص تشريعى(١١) ، بل ودون حاجة الى عقد(١٢) . وانما يكفى فى قيامه مجرد تصريح سابق من الادارة . ومن هنا فان المقاول ـ أو المتعهد ـ الذى يقدم

---

(١١) اى انه ليس ضروريا ان ينشأ المرفق العام بقانون ، أو بناء على قانون .

(١٢) اشارة الى ان المرفق العام يمكن أن يوجد دون عقد ، كما فى حالة التزام المرافق العامة الذى لايتم الا بعقد .

بانتظام خدمات عامة للأفراد على الطريق العـام أو فى الميـناء ، انما يعاون فى تقديم نفع عـام (مرفق عام) موضـوعه استغلال الطريق العام أو الميناء . وقد أطلق بعض الفقهاء على هذا النوع من المرافق اسم « المرافق الواقعيـة أو الفعليـة » . انها مرافق عامة « بجوهرها وطبيعتها » (لأنها تؤدى خـدمة عامـة) ــ وكل ما ينقصها هو تلك العناصر الشكلية ، الشكلية فى جملتها ، والشكلية فى تفاصيلها . ان مفهوم المرفق العام فى تغير وتطور مستمرين . والتعريف ، أى تعريف ، ضـبط وتحديد ، أو هو محـاولة للتقريب واذا كنا نحن الذين نضـع التعـاريف ، فيجب ألا نـكون عبيـدا لهـذه التعاريف .

انه حين تصـير التعاريف كالثياب المشـدودة على جسـم قابل للنمو ، فان تمزقهـا أمر متوقع فى كل وقت . والمفاهيم المتغـيرة كالمياه المتدفقة اذا حبست اسنت . انى لا أهـون من أمر الشـكل ولكنى أعارض المبالغـة فيه . وحين يصبح الشـكل معوقا ــ يجب التخلى عنه ، والا فان الزمن أقوى من كل عناد . ثم ، ما هـذا الاصطلاح « اصطلاح المرافق العامة الفعليـة أو الواقعيـة » ؟ ! انه ليس الا نتيجـة من نتائج الدوران فى الحلقة المفرغة ، حلقـة التشبث بالشكل . ان أصحاب هذا الاصطلاح يصرون على أن المرافق العامة لا تكون الا من خلق المشرع ، أى لا تنشـأ الا بقانـون ، أو بناء على قانون . وحينما يجدون أنفسهم أمام قضاء لمجلس الدولة الفرنسى يذهب فيه الى اضفاء صفة المرفق العام على مشروعات تؤدى خدمة عامة ، لكنها من صنع الأفراد الذين حصلوا على مجرد ترخيص بها من الادارة ، يقولون : ان هذه الا مرافق « واقعية أو فعلية » ، وكأنها ــ فى نظرهم ــ مولود غير شرعى !! لقد انتهى الأمر بهؤلاء

المتشبثين بالشكل ، والمهاجمين في نفس الوقت لفكرة « المرفق العام بطبيعته » — الى القول بأنه ليس هناك من سبيل الى تمييز المرفق العام عن غيره الا بالرجوع الى نية المشرع ، والبحث عن هذه النية بمختلف السبل .. ! وبهذا صار المعيار ذاتيا شخصيا وشكليا لا موضوعيا . وهذا يعني — ضمنا على الأقل — أنه ليس للمرفق العام تعريف أو أن الحكمة تقضي بألا يكون له تعريف(١٣)..!

٩٨ — ومع ذلك أعود وأقول ، انه اذا كانت دراسة المرفق العام تشغل حيزا كبيرا في كتب القانون الاداري سواء في فرنسا أو في مصر ، وكذلك البلاد الأخرى التي تسير على نفس النهج ، واذا كانت نظرية المرفق العام (كمحور لسائر الدراسات الادارية) من صنع الفرنسيين فانه لا مقابل لهذه الفكرة في البلاد الأنجلو أمريكية وكثير غيرها كما سبق القول . واذا كان هذا الحيز لا يتسع لما يتعلق « بالمرافق العامة ونظامها القانوني » فلا يفوتنا أن نلم الماما سريعا ببعض المسائل المرتبطة بفكرة المرفق العام .

٩٩ — أنواع المرافق العامة :

من الظواهر التي أشرنا اليها مرارا أن تدخل الدولة يزداد يوما بعد يوم ، ويرتاد مجالات كانت — من قبل — متروكة للنشاط الخاص . وقد ترتب على هذا التوسع في التدخل تعدد أنواع المرافق العامة وفئاتها . وفي هذا المعنى تقول محكمة القضاء الاداري : « لم تعد المرافق العامة محصورة في نطاقها التقليدي ، وهو

---

(١٣) انظر في قضاء مجلس الدولة الفرنسي ، وفي صعوبة وضع معيار لتمييز المرفق العام . (الطماوي — مبادىء القانون الاداري ، ١٩٦٦ ، ص ٤٠٦ وما بعدها وص ٥٦٥ وما بعدها .

النطـاق الضيق الذى كان مألوفـا فى أواخر القرن التاسـع عشر وأوائـل القرن العشرين • ذلك أن حاجـات الأفراد أخـذت تنمو وتتجدد كلما تقدمت الجماعة فى طريق الحضارة • وقد اقتضى ذلك انشـاء مرافق مختلفة انتظم والاغراض لاشـباع هـذه الحاجـات المختلفة ، ومنها حاجات اقتصادية وأخرى ثقافية وصحية واجتماعية . فرضت على الدولة أن تجـاوز ميدان نشاطها الادارى (التقليدى) الى البحث عن ميادين أخرى كانت وقفا على النشاط الفردى »(١٤) •

فالمرافق العامـة تتعدد وتتنوع باطراد ، ويمـكن تقسيمهـا تقسيمات مختلفة • ومن هذه التقسيمات :

(أ) تقسيمها الى مرافق ادارية ، واقتصادية ، ومهنية •

والمرافـق الادارية مثالها مـرافق الدفـاع(١٥) والقضـاء

---

(١٤) ١٩٥٧/٦/٢٠ س ١١ ص ٥٧٣ • ويمـكن ان يضـاف الى ماتقدم أن تطور الوعى السياسى • واعتبار (الدولة) فى خدمة الشعب، والشعور بالمسئولية نحو اشباع حاجات الافراد ، والحرص على حمايتهم من الاحتكار والاستغلال • كل هذا دفع الدولة دفعـا الى غشـيان ميادين كانت من قبل قاصرة على النشـاط الفردى ...

(١٥) ان المسألة نسبية • فاذا كان مرفق الدفاع ــ مثلا ــ (وهو الان فى القمة من المرافق التقليدية التى تتولاها الدولة وتديرها ، ولاتتركها لسواها) ــ هذا المرفق كان فى يوم ما • وفى بلاد عديدة ــ ذامفهـوم مختلف عن مفهومه المعاصر . ويكفى أن نتذكر ــ فى هذا الصدد ــ كيف كان يتكون جيش الرسول عليه السلام فى غزواته وسراياه العـديدة . فقد كان التكوين والتسليحوالتمويل ـاول الأمر على الاقل ، وغالبا ـ فرديا • وكان الانضمام اليه ــ نظريا على الاقل ــ اختياريا . والايات التى تشير الى هذه المعانى فى القرآن الكريم كثيرة . (انظر ــ علىسبيل المثال ــ الايات ٨١ وما بعدها و ١١٧ ومابعدها من سـورة التوبة) .

وقد كان الامر كذلك فى بلاد كثيرة فى العصور المختلفة ومن امثلـة ذلك ــ والى حد كبير ــ جيوش الملوك فى عهود الاقطـاع . ان مفهوم الدولة ووظائفها فى تغير وتطور مستمرين ، ومن هنا ــ وبالتالى ــمفهوم المرفق العـام •

والشرطة .. وهى المرافق الادارية بالمعنى التقليدى ، وتتميز بخضوعها التام – تقريبا – للقانون الادارى . أما المرافق الاقتصادية فمن أمثلتها محال البقالة والجزارة والخضر والفاكهة ومرافق النقل بالسيارات وغيرها ، ومرافق الهاتف والبريد والمسارح . وهى مرافق تمارس نشاطا كنشاط الافراد . ويقتضى صالح هذه المرافق تحريرها من قواعد القانون العام ، واخضاعها للقانون الخاص (ماليتها وادارتها بالذات) حتى يمكنها الصمود أمام منافسة المشروعات الخاصة المماثلة . وأما المرافق أو النقابات المهنية فمن أمثلتها نقابات المحامين والمهندسين والتجاريين(١٦) ... الى آخره ، وهى من أشخاص القانون العام . انها تملك وضع اللوائح الداخلية المنظمة لممارسة المهنة وشئون أعضائها .. الخ . وهى تمارس هذا ونحوه بقرارات واجبة النفاذ كما تفعل الهيئات العامة سواء بسواء .

(ب) المرافق العامة الاختيارية والمرافق الاجبارية :

القاعدة العامة أن انشاء المرافق العامة والغاءها مما يدخل فى فى السلطة التقديرية للادارة أى أن هذا بالنسبة اليها أمر اختيارى يتوقف على امكانياتها وسائر الظروف التى تعيشها . وقد يحدث

---

(١٦) نظام « النقابات » قديم ، وقد عرفت الدول الاسلامية انواعا منها (انظر – على سبيل المثال – الماوردى ، نفسه ص ٩٦ (باب فى ولاية النقابة على ذوى الانساب) ، وانظر فى تعليقى على هذه الولاية – ماكتبته عن « الادارة المركزية فى الدولة الاسلامية » (بند ٤٩وهوامشه) وانظر – كذلك – « فى نقابة التجار » – « الادارة العربية » نفسه ص ٣٩٠ ، وانظر – سابقا – بند ٤٧ (اللامركزية فى الدولة الاسلامية) وفيه أن نقابة التجار كانت تشرف على التبادل التجارى ومنع الغش . وواضح من ذلك ان النقابة كانت ترعى الصالح العام وحماية المستهلك ، الى جانب اشرافها على صالح المهنة واصلاح العاملين بها .

أن يلزم القانون المنظم للوحدات الادارية المحلية هذه الوحدات بانشاء مرافق عامة معينة ، وحينئذ لا يكون انشاء هذه المرافق اختياريا بالنسبة الى هذه الوحدات . هذا ، وقد أفتى مجلس الدولة المصرى أن هناك مرافق عامة تلتزم الدولة بانشائها وتقديم خدماتها بالمجان كمرفق اطفاء الحريق(١٧) .

١٠٠ ــ الطرق المختلفة لادارة المرافق العامة :

استلزم اختلاف أنواع المرافق العامة ، اختلاف طرق ادارتها حتى تتمكن ــ فى نجاح ويسر ــ من تحقيق أغراضها :

ومن هذه الطرق :

(أ) طريقة الاستغلال المباشر (أو الادارة المباشرة) :

فى هذه الطريقة تقوم الدولة (أو الشخص المعنوى العام) بادارة المرفق ادارة مباشرة ، وتستخدم فى ذلك أموالها وموظفيها ، كما تستخدم وسائل القانون العام . وتنتهج الدولة هذه الطريقة فى المرافق الادارية التقليدية (كالدفاع والصحة والقضاء والتعليم ... الخ) .

(ب) الاستغلال غير المباشر (أو مشاطرة الاستغلال) :

وصورة ذلك أن تعهد الادارة لأحد الأفراد أو الشركات بادارة أحد المرافق الاقتصادية (الصناعية أو التجارية أو الزراعية) .. فى مقابل عوض تدفعه اليه . فى هذه الطريقة (طريقة الاستغلال

---

(١٧) انظر : القطب محمد طبلية دروس فى القانون الادارى ص ٧٤

غير المباشر) يحصل المتعهد الرسوم لحساب الادارة لا لحسابه هو(١٨).

(جـ) الاستغلال المختلط :

فى هذه الطريقة يدار المرفق العام عن طريق المشاركة بين السلطات العامة والأفراد فى صورة شركة مساهمة عادية . وفى هذه المشاركة تقوم الادارة بدورين ، دورها كمساهمة فى رأس المال (بما يترتب على ذلك من مخاطر ومغارم) ودورها كسلطة عامة تخدم صالح الشعب وترعاه(١٩) .

١٠١ ــ القواعد الأساسية لسير المرافق العامة :

المرفق العام ، أيا كان نوعه ، يؤدى خدمة عامة وهامة للجمهور : فخدمات البريد والبرق والنقل والماء والكهرباء .. الخ . تتصل بحياة الأفراد اليومية ، ولا يستطيعون الاستغناء عنها . وليس

---

(١٨) تقوم طريقة مشاطرة الاستغلال فى مكان وسط بين طريقة الاستغلال المباشر ، وطريقة أخرى تسمى (طريقة الالتزام) وقد عرفت المادة ــ ٦٦٨ من القانون المدنى المصرى عقد التزام (أو امتياز) المرافق العامة بأنه عقد الغرض منه ادارة مرفق عام ذى صفة اقتصادية ، ويكون هذا العقد بين جهة الادارة المختصة بتنظيم هذا المرفق وبين فرد او شركة يعهد اليها باستغلال المرفق فترة معينة من الزمن وفى هذا العقد يقوم الملتزم بتقديم الأموال والعمال لادارة المرفق وعلى مسئوليته ، وذلك مقابل ما يتقاضاه من رسوم من المنتفعين به . ومن امثلة عقد الالتزام عقود توريد المياه والنور والنقل بالسيارات على خط او خطوط معينة .. ويكون العقد لمدة معينة مناسبة ، يؤول المشروع بعدها الى جهة الادارة. هذا وانظر فى هذا الموضوع : القطب طبلية ــ القانون الادارى ص٧٦ــ٨١ والمادة ٢٣ من دستور جمهورية مصر العربية ونصها : « يحدد القانون القواعد والاجراءات الخاصة بمنح الالتزامات المتعلقة باستغلال موارد الثروة الطبيعية والمرافق العامة ... الى آخره » .

(١٩) قد يدار المرفق العام ــ كذلك ــ فى صورة مؤسسة عامة أو هيئة عامة) انظر ما سيأتى بند ١٣٢

من الصعب أن نتصــور ما يصيب الأفراد فى ضرورياتهم اذا توقف مرفق النقل أو انقطع التيار الكهربائى ، أو حدث ما منع الميــاه من الوصــول الى المنــازل .. الخ • لهذا كان من الواجب اخضــاع المرافق العامة لعدد من القواعد التى تحــكم سيرها ، وتمكنها من أداء الخدمات المطلوبة منها على أحسن الوجوه • وهذه القواعد(٢٠) هى :

(أ) قاعدة استمرارية المرافق العامة (سيرها بانتظام واطراد) :

ويترتب على هــذه القاعدة نتائج : منها تحريم الاضراب(٢١) وتنظيم اســتقالة الموظفين • وتختلف الاســتقالة عن الاضراب فى أنه ــ فى حالة الاستقالة ، تتجه ارادة الموظف الى ترك العمل(٢٢) نهائيا ، ولما كان تأبيد الخدمة باطلا ، ولما كانت السخرة قد ألغيت من ســائر الــدول المتحضرة احتراما لآدميــة الانســان ،

---

(٢٠) القواعد التى سيرد ذكرها هى القانون العام للمرافق العامة أيا كان نوعها ؛ غير أن هناك قواعد معينة تطبق كلها أو بعضــها على المرافق الادارية والمؤسسات والهيئات العامة ــ وحدها دون غيرها ــ كقاعدة عامة . وأهم هذه القواعد :

أ ــ العاملون بهذه المرافق موظفون عموميون ، وليسوا أجراء .

ب ــ أموال هذه المرافق أموال عامة .

جـ ــ القرارات التى يتخذها القائمون بأمر هذه المرافق قــرارات ادارية .

د ــ العقود التى تبرمها هذه المرافق تعتبر ــ كقاعــدة عامة ــ عقودا ادارية .

ولكل من هذه احكام مفصلة فى مواضعها .

(٢١) فى بعض البلاد ، الاضراب غير محرم ، ولكنه منظم .

(٢٢) بخلاف الاضراب الذى يقصد به ــ بصــفة عامة ــ اتفــاق بعض العمال على الامتناع عن العمل مؤقتا . لاظهار الاستياء من أمر ما، أو لتحقيق مآرب عمالى كرفع الاجور .. الخ .

فان الاستقالة حق للعامل وليس لأحد أن يجبره على(٢٣) الاستمرار فى الخدمة . هـذا اعتبار تجب مراعاته واحترامه ، ولكن هنـاك اعتبار آخر يجب احترامه أيضـا . هذا الاعتبار الآخر هو وجوب استمرار المرفق العام وحسن سيره . وتوفيقا بين الاعتبارين وجب على العامل الاستمرار فى العمل حتى تقرر الادارة قبول الاستقالة أو رفضـها .

هذا ، ويترتب على قاعدة وجوب سير المرافق العامـة بانتظام واطراد نتائج أخرى سأعود الى بعضها بعد(٢٤) .

(ب) قاعدة مساواة المنتفعين أمام المرافق العامة(٢٥) .

(جـ) قابليـة المرافق العامـة للتغيير :

ومن مقتضى هـذه القاعدة أن لادارة المرفق العـام الحـق فى تغيير القواعد واللوائح التى تنظمـه فى أى وقت وفقا لمـا تتطلبـه الظروف والصالح العـام .

---

(٢٣) هذا فى البلاد التى تأخذ بالمذهب الحر . أما فى البلاد الشيوعية فالأمر بخلاف ذلك ، انظر : الاسلام وحقوق الانسان ص ٣٦٥ و ٤٦٠

(٢٤) انظر ما سيأتى بند ١١٨

(٢٥) انظر فى « قاعدة المساواة » هذه ماسيأتى بند ١١٧

الفصل الثانى

نشاط الادارة والمرافق العامة فى الاسلام

المبحث الأول

كلمة عامة

١٠٢ سبق القول أن نظرية المرفق العام نظرية ذات أصل فرنسى ، وأنها لم تظهر هناك الا حديثا . وفى بلاد كثيرة ، ليس لهذه النظرية (كنظرية) مكان ولا مجال . هذا عن نظرية المرفق العام كنظرية . أما المرافق « العامة » — كخدمة عامة — وبصرف النظر عن القائم بها ، فهى قديمة ، وقديمة جدا بلا مراء .

١٠٣ — وحتى الآن وحتى فى البلاد التى تطبق قانونا (هو القانون العام) على المرافق العامة ، وقانونا آخر (هو القانون الخاص) على المشروعات الخاصة — حتى الآن وحتى فى هذه البلاد ، لا تحتكر الادارة الخدمة العامة : فكثيرا ما يقوم الفرد (أو جماعة من الأفراد) بمثل هذه الخدمة : فمرفق النقل بالسيارات مثلا ، قد يتولاه فرد أو شركة خاصة ، كما قد تتولاه الدولة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة . وكذلك الحال فى المرافق التى لا ترمى الى الربح ، وانما الى (البذل والبر والعمل الانسانى) نجد النوادى والجمعيات العلمية والفنية والرياضية والدينية .. الى آخره .

ان الخدمة العامة ، وان العمل من أجل النفع العام قائم ، وقد كان قائما منذ أن كانت الجماعة ، وسيبقى ما بقيت الجماعة ، أيا كان القائم به ، وأيا كانت الوسائل ، أو القانون ، المطبق عليه.

١٠٤ ــ والدولة فى الاسلام ــ كما يجب أن تكون ــ هى دولة الائتمار بالمعروف ، والأمر به ، والانتهاء عن المنكر والنهى عنه . والدولة ــ فى الاسلام كذلك ــ هى دولة التعاون على البر والتقوى(٢٦) . « والسلطة » فى الاسلام (بمعناها الواسع) ليست لرجال الدولة والحكام (بالمعنى الضيق الاصطلاحى) وحدهم، وانما هى لجميع المواطنين . وكذلك المسئولية عن النفع العام هى مسئولية الجميع . هذه هى القاعدة والأصل . واذا كان هناك اختلاف، فهو اختلاف فى الدرجة والمدى فقط ، انه اختلاف يرتبط بمكان الانسان على درج السلم ، وبموقعه على خريطة توزيع الولاية والعمل . فسلطة رئيس الدولة ــ مثلا ــ أكبر ، ومسئوليته ــ كذلك ــ أثقل(٢٧) . ان الجميع رعاة(٢٨) ، ورعية ، وحكام ومحكومون . فأى معروف أو بر (أو نفع عام) ، يجب أن يقوم ــ من بين هؤلاء أو هؤلاء ــ من يؤديه (ما دام مستطيعا

---

(٢٦) أنظر قوله تعالى : « ليس البر .. » الاية ١٧٧ البقرة وانظر قوله تعالى : « وتعاونوا على البر والتقوى .. » (الاية ــ٢ المائدة) .

(٢٧) من خطاب ممتع رائع كتب عمر بن الخطاب بمثل هذا المعنى الى ابى موسى الاشعرى ، فقال : « وعد مرضى المسلمين ، واشهد جنائزهم ، وافتح لهم بابك ، وباشر أمورهم بنفسك ، فانما انت رجل منهم ، غير ان الله جعلك أثقلهم حملا ... » مشار اليه فى : كردعلى ، نفسه ص ٣٢) .

(٢٨) أنظر الحديث الشريف : كلكم راع وكلكم مسئول عن رعيته » وقد سبق ذكره بند ٦٩.

تذلك) . فاذا لم يقم به أحد أثم الجميع . ومن هنا نتبين أن الاتكالية والقعود عن الاسهام فيما ينفع الناس ، ويمكث فى الأرض اثم ووزر .

١٠٥ ــ ومما سبقت الاشارة اليه مرارا أن الدولة كانت حتى عهد قريب « مجرد حارسة » أى لا تمارس الا تلك الوظائف التقليدية المعروفة ، وهى الدفاع عن الحدود والتخوم . والمحافظة على الأمن الداخلى ، والقضاء . أما سائر ضروب النشاط ، والمرافق الأخرى ، فكانت متروكة للأفراد ، وكان دور الدولة قاصرا على مراقبة هذا النشاط حتى لا ينحرف عما وضعته له من ضوابط وقوانين . وانى أذهب الى ما هو أكثر من ذلك ، وأقول : ان الحكام ، وحتى وقت قريب ، كانوا (أو كان معظمهم) يرون أنهم يحكمون بالحق (أو بالتفويض) الالهى ، وأن أرض الاقليم الذى يحكمونه ، ومن عليه ، وما عليه ، ملك خاص لهم . ومن خلال هذا النظر لم يكونوا مسئولين نحو الشعوب عن شىء وكانوا يملكون ازاء هؤلاء ــ من الشعوب أو الرعية ــ كل شىء ، حتى الأعراض والرقاب(٢٩) .

فالديمقراطية ، بمعنى تحرير الانسان من الاستبداد والاستغلال ــ فى النظم المعاصرة ــ ذات تاريخ قريب . واذا كانت قد حققت شيئا على هذه الطريق أو تلك ، فى بعض البلاد ، فانها ما زالت تتعثر وتتأزم وتنتكس فى كثير من البلاد . واذا كانت هذه هى الحال

---

(٢٩) وحتى اذا اهتموا ببعض المرافق كمرفق الرى مثلا ، فلم يكن ذلك غالبا من اجل الشعوب ، وانما من اجل انفسهم ، ومن يلوذ بهم ؛ لقد كان الإقطاع يمتد حتى يشمل كل الارض . أما العاملون فى الأرض فقد كانوا رقيقا او شبه رقيق . وانظر القطب طبلية : الاسلام وحقوق الانسان من ص ٢١٧ الى ص ٢٣٠ ومن ص ١٦٤ الى ١٧٣

فى الحضارات والنظم المعاصرة .. فانه منذ أربعة عشر قرنا أخرج الله سبحانه وتعالى أمة ، هى خير أمة أخرجت للناس »(٣٠) ، « أمة وسط »(٣١) ، قوامها الحق والعدل(٣٢) تأمر بالمعروف ، وتنهى عن المنكر ، وتدعو الى الخير وتسارع فيه(٣٣) هذا هو واجب أفرادها ، وهو — من باب أولى — وظيفة حكومتها(٣٤) . هى كذلك فى قرآنها ، وهى كذلك فى سنة رسولها ، وهى كذلك فى سيرة الراشدين وصالحى المسلمين ممن تولوا أمرها ، وقادوا سفينتها . واذا كانت حالة المسلمين ، اليوم ، ومنذ أجيال وقرون ، على غير ما يجب أن تكون ، فلأنهم نسوا الله فنسيهم(٣٥) ، وأنساهم أنفسهم (٣٦) . ان النظم (الشرقية والغربية) التى فتن البعض منا بها ، وحاول ويحاول استيرادها — هذه النظم قد فشلت فى بلادها(٣٧) . ان الذين يفعلون ذلك ، أو يحاولونه ، انما يستبدلون

---

(٣٠) انظر الآية ١١٠ من سورة آل عمران .

(٣١) أنظر الآية ١٤٣ — البقرة .

(٣٢) أنظر القطب طبلية « الاسلام وحقوق الانسان » ص ٦١٢ وما بعدها .

(٣٣) انظر الآيات ١٠٤ ، ١١٠ ، ١١٤ من آل عمران .

(٣٤) « الحسبة فى الاسلام » أو « وظيفة الحكومة الاسلامية » وهو العنوان الذى اختاره ابن تيميه لكتابه « الحسبة » . وفيه (ص ٨) ان « جماع الدين ، وجميع الولايات هى أمر ونهى » وهذا واجب على كل مسلم قادر وهو فرض على الكفاية ، ويصير فرض عين على القادر الذى لم يقم به غيره . وذوو السلطان أقدر من غيرهم ، وعليهم من الوجوب ماليس على غيرهم .. » .

(٣٥) انظر الآية ٦٧ — التوبة .

(٣٦) انظر الآية ١٩ — الحشر .

(٣٧) انظر الاسلام وحقوق الانسان وخاصة ص ٤٦٤ وما بعدها ، وص ٤٨٩ وما بعدها ، وص ٥٥٠ وما بعدها .

الــذى هو أدنى(٣٨) بالذى هو خــير • « ومن أصـــدق من الله قيلا »(٣٩) « ومن أحسن من الله حكما لقوم يوقدون »(٤٠) •

١٠٦ ــ اننا مطالبون بدرء المفسـدة وجلب المصلحــة • اننــا مطالبون بتقديم « الخدمة العامة » و « النفع العــام » وعلى خير وجه « وقل اعملوا فسيرى الله عملكم(٤١) » •• « وفى ذلك فليتنافس المتنافسون(٤٢) » « ان الله لا يضيع أجر المحسنين »(٤٣) • وعلى رجال الشريعة الاسلامية ، ألا يجمدوا ، وألا يضيقوا على الحــكام فيضطروهم الى النقل عن أى مصــدر ، على غير هدى من كتابنــا وسنة نبينا(٤٤) • ان كل (نظام) أو (سياسة) تعيننا على تقديم الخدمة العامة ، و « النفع العــام » على خير وجــه هى جزء من شريعتنا ، ولو كنا ننقل هذه السياســة أو النظام أو الوســائل عن غيرنا(٤٥) • ذلك بأننا مطالبون بالاحسان والاتقان • وفى هـــذا

---

(٣٨) أنظر الآية ــ ٦١ ــ البقرة •
(٣٩) انظر الآية ــ ١٢٢ ــ النسـاء •
(٤٠) انظر الآية ــ ٥٠ ــ المـائدة •
(٤١) الآية ١٠٥ ــ التوبة • (٤٢) الاية ٢٦ ــ المطففين •
(٤٣) الاية ١٢٠ ــ التوبة • (٤٤) أنظر : الشريعة الاسلامية كمصدر اساسى للدستور ، لاستاذنا الدكتور / عبد الحميد متولى ، الطبعة الأولى ص ٢٩٢ ، وقد رد الفراغ التشريعى عندنا الى أسباب منها (ذلك التعصب المذهبى الذى أدى بعلماء الازهر على اختــلاف مذاهبهم حين طلب اليهم ولاة الامور ــ فى عهد الخديوى اسماعيل ــ أن يضعوا مجموعات تشريعية تقتبس من احكام الشريعة ومذاهب الفقه الاسلامى المختلفة ــ ادى بهم الى عدم الاتفاق ، فلم يستطيعوا أن يحققوا لولاة الامور طلبهم ، فاتجهوا الى اقتباس التشريعات المصرية من الشرائع الفرنسية » •• ــ راجع كذلك « الاسلام بين جهل ابنائه وعجز علمائه » للمرحوم الاستاذ / عبد القادر عودة من منشورات « المختار الاسلامى » ١٩٧٦ ص ٢٦
(٤٥) يقول الله تعالى : « والله يعلم وانتم لاتعلمون » ، ولــذلك وجب علينا ، ونحن ننقل عن غيرنا ، الا نتبع اهواءنا ، وانمــا نتحقق

يقول عليه السلام : « ان الله يحب من عبده اذا عمل عملا أن يتقنه » ومما يتصل بهذا المعنى هذه الفقرات أنقلها عن كتاب « السياسة الشرعية »(٤٦) لأستاذنا المرحوم الشيخ عبد الوهاب خلاف : « من الواجب حماية الشريعة المطهرة ، وحماية الناس من الخروج عليها ، وقد تكفلت بسعادة الناس دنيا وأخرى • وانها — بأصولها — تسع الأمم فى جميع الأزمنة والامكنة متى فهمت على حقيقتها ، وطبقت على بصيرة وهدى • ومن السياسة الشرعية أن يفتح للجمهور باب الرحمة من الشريعة نفسها ، وأن يرجع الى آراء العلماء لتعالج الامراض الاجتماعية كلما استعصى مرض منها حتى يشعر الناس بأن فى الشريعة مخرجا من الضيق ، وفرجا من الشدة(٤٧) • ان المقصود هو « درء المفاسد ، وجلب المصالح مع مراعاة الاتفاق مع أصول الدين وان لم يتفق وأقوال الأئمة الأربعة المجتهدين » • ان الواجب هو متابعة السلف الاول فى مراعاة المصالح ، ومسايرة الحوادث • وليس يوجد مانع شرعى من الأخذ بكل ما يدرأ المفسدة ويحقق المصلحة فى أى شأن من شئون الدولة ما دام لا يتعدى حدود الشريعة ولا يخرج عن قوانينها العامة » • وهناك أقوال للعلماء القدامى تؤيد هذا المعنى وتؤكده :

من أن هذا الذى ننقله لايتعارض مع شريعتنا . كما نتحقق من انه ليس له بديل فى تراثنا ، وبعد ذلك ، وقبل ذلك ، نصبغه بصبغتنا . (انظر مقدمة هذه الفصول ، وقارن بمقال للأستاذ أنور الجندى مشار اليه فيها) وانظر وقارن بالمرحوم عبد القادر عوده (نفس المرجع ص ٢٥) وفيه يقول (بعد أن أشار الى ما عمد اليه ولاة الامور فى البلاد الاسلامية من نقل القوانين الاوروبية الدستورية والجنائية والمدنية والتجارية وغيرها): « ومن الحق أن نقرر أن معظم نصوص هذه المجموعات القانونية يتفق مع نصوص الشريعة ولايخرج عن مبادئها العامة .. » •

(٤٦) المطبعة السلفية ومكتبتها ، ١٣٥٠ هـ ص ١٣ ومابعدها .

(٤٧) من مذكرة ايضاحية لأحد قوانين الاحوال الشخصية ، المرجع نفسه ، ص ١٣ — ١٤ .

من ذلك قول القرافى : ان التوسعة على الحكام فى الأحكام السياسية ليس مخالفا للشرع ، بل تشهد له القواعد الشرعية من وجوه ، منها قوله عليه السلام « لا ضرر ولا ضرر » ومنها النصوص الكثيرة فى نفى الحرج ، ومنها أن جمعا من العلماء قال بالمصلحة المرسلة وهى المصلحة التى لم يشهد الشارع باعتبارها ولا بالغائها . وقد عمل الصحابة رضوان الله عليهم أمورا لمطلق المصلحة لا لتقدم شاهد بالاعتبار ، مثل تدوين الدواوين وعمل السكة واتخاذ السجن وغير ذلك مما لم يتقدم فيه أمر أو نظير ، انما فعل لمطلق المصلحة، لذلك ينبغى مراعاة اختلاف الأحوال فى المكان والزمان(٤٨) . ومن أقوال ابن عقيل « السياسة ما كان فعلا يكون معه الناس أقرب الى الصلاح وأبعد عن الفساد وان لم يضعه الرسول ولا نزل به وحى.. وقد جرى من الراشدين ما لا يجحده عالم بالسنن وكفى تحريق عثمان المصاحف ونفى عمر نصر بن حجاج » ومن أقوال ابن القيم فى كتابه الطرق الحكمية : لقد غالت طائفة وجمدت وجعلت الشريعة قاصرة لا تقوم بمصالح العباد .. فلما رأى ولاة الأمور ذلك ، وأن الناس لا يستقيم لهم أمرهم الا بأمر وراء ما فهمه هؤلاء

---

(٤٨) فى الاحكام السلطانية للماوردى ص ٢٠٨ و٢٠٩ : « اذا غيرت الولاة أحكام البلاد ومقادير الحقوق فيها أعتبر مافعلوه ، فان كان مسوغا فى الاجتهاد — لامر اقتضاه لايمنع الشرع منه لحدوث سبب يسوغ الشرع الزيادة لأجله أو النقصان لحدوثه — جاز ، وصار الثانى هو الحق المستوفى دون الاول ، واذا استخرج حال العمل من الديوان جاز ان يقتصر على اخراج الحال الثانية دون الاولى . والاحوط ان يخرج الحالين لجواز ان يزول السبب الحادث فيعود الحكم الاول . وان كان ما احدثه الولاة من تغيير الحقوق غير مسوغ فى الشرع ، ولا له وجه فى الاجتهاد كانت الحقوق على الحكم الاول وكان الثانى حيفا مردودا ، سواء غيروه الى زيادة او نقصان ، لان الزيادة ظلم فى حقوق الرعية ، والنقصان ظلم فى حقوق بيت المال » (وانظر — كذلك — ابا يعلى ، نفسه،ص٢٤٦)

من الشريعة أحدثوا من أوضاع سياستهم شرا طويلا وفسادا عريضا ، فتفاقم الأمر وتعذر استدراكه •• انه سبحانه وتعالى قد أرسل رسله وأنزل عليهم كتبه ليقوم(٤٩) الناس بالقسط وهو العدل الذى قامت به الأرض والسموات ، فاذا ظهرت أمارات العدل ، وأسفر وجهه بأى طريق كان فثم شرع الله ودينه •• ان أى طريق استخرج بها العدل فهى من الدين •• فلا يقال : ان السياسة العادلة مخالفة لما نطق به الشرع بل موافقة لما جاء به ، بل هى جزء من أجزائه •• انهم يسمونها بالسياسة ، وانما هى عدل الله ورسوله ظهر بهذه العلامات والأمارات(٥٠) •

ومن هذا يتبين أن لنا بل علينا ، وطبقا لشريعتنا ، أن نأخذ بأحدث الأساليب والوسائل فى الادارة ، ونشاطها ، ومراقبة هذا النشاط ، حتى يؤدى هذا النشاط رسالته فى النفع العام بأسرع ما يمكن ، وبأجود ما يمكن ، وبأقل نفقة وعلى أوسع نطاق وأعدله وأسماه •

---

(٤٩) انظر الاية ٢٥ من سورة الحديد •

(٥٠) انظر ما تقدم ، السياسة الشرعية للشيخ خلاف ، نفسه ص ١٤وما بعدها . وانظر كذلك الطالب محمد طبلية : دروس فى التنفيذ لطلبة السنة الرابعة بكلية اللغة العربية والدراسات الاسلامية . بليبيا فى العام الجامعى ١٣٩٣/١٣٩٢ هـ وانظر ـ ايضا ـ مقدمة هذا الكتاب.

المبحث الثانى

مع بعض الفقهاء المسلمين

وحديث عن « الارتفاق العام »

١٠٧ - خصص الماوردى الباب السادس عشر من كتابه (الاحكام السلطانية) للكلام فى (الحمى والارفاق)(٥١) وخصص أبو يعلى

---

(٥١) جاءت كلمة (الأرفاق) فى الماوردى بهمزة فوق الالف وجاءت فى كتاب ابى يعلى بهمزة تحت الالف ، هكذا « الارفاق » وعرف الماوردى الارفاق بأنها أرفاق الناس بمقاعد الاسواق ، وافنية الشوارع وحريم الامصار ومنازل الاسفار ، وعرف ابو يعلى الارفاق بأنه « ارتفاق الناس» .. الخ . (وبقية التعريف بذات لفظ الماوردى) (ابو يعلى ص ٢٢٤ وما بعدها ، والماوردى ص ١٨٧ وما بعدها) ، وفى كتب اللغة : المرفق والمرفق (بكسر الميم وفتحها وفتح الفاء) وجمعه مرافق = ما انتفعت به ، ومنه مرافق الدار أى منافعها اى مصاب المياه والبئر ونحوها . ومرافق البلاد اى ما ينتفع به السكان عموما والمرتفق (بضمة على الميم وفتحة على الفاء) كل ما يرتفق به وينتفع .

وقد ورد لفظ « أرفاق » (بهمزة على الالف) (وبمعنى مرفق) فى بعض النصوص ، من ذلك مايروى من انه لما دخل على الرشيد عامله على دمشق قال له : وليتك دمشق ، وهى جنة ... واردة منها كفايات المؤن الى بيوت اموالى ، فما برح بك التعدى لارفاقهم فيما امرنك حتى جعلتها أجرد من الصخر ، واوحش من القفر . قال : والله ياامير المؤمنين ... لقد وليت اقواما ثقل على اعناقهم الحق فتفرقوا الى ميدان التعدى ،وراوا المراغمة بترك العمارة أوقع باضرار الملك ، وانوه بالشنعة على الولاة .. الى آخره .

انظر : « الادارة الاسلامية فى عز العرب ، ص ١٤٤ » ، هذا ، وفى جمع الماوردى (وكذلك ابى يعلى وغيرهما) بين «الحمى والأرفاق» فى باب واحد اشارة ذات مغزى ، اذ بين الموضوعين صلة وقرابة سنراهما فيما سيأتى .

فصلا من كتابه بذات العنوان • وقد سبق أن ذكرت أن اصطلاح « مرفق عام » يقصد به (فى معناه المقصود فى هذه الدراسة) نشاط معين تقوم به الادارة لصالح الجمهور • وفى تعريف الماوردى وأبى يعلى كليهما (للارفاق أو الارفاق) نجدهما قد اكتفيا بضرب أمثلة للمعرف ولم يحاولا وضع تعريف يشمل كل أفراده وأنواعه يحددها • ومن الواضح أن هناك قدرا مشتركا بين الاصطلاح الأول ، وهذا التعريف الثانى ، هذا القدر المشترك هو انتفاع الجمهور انتفاعا عاما وهذا هو لب المرفق العام وجوهره • غير أن الاصطلاح المذكور ينوه بنشاط الادارة ، ويبرزه كعنصر من التعريف ، بل ان الانتفاع — فى هذا الاصطلاح — لا يتأتى الا كنتيجة لهذا النشاط• وليس فى تعريف الماوردى وأبى يعلى اشارة ظاهرة الى نشاط ما ، بل انه يبدو مما أورداه من أمثلة وكأن دور الادارة لا يتجاوز التخلية بين الناس وبين الانتفاع بمباح • والحق أن الأمر بالنسبة الى المرفق العام ، والى دور الادارة فيه ، يختلف فى الشريعة الاسلامية عنه فى الاصطلاح السابق ذكره • ان الادارة (أوبيت مال المسلمين) هو الذى يقوم — أصلا — بانشاء المرافق العامة • غير أنه لا ينفرد بهذا العبء ، ولا يستقل به • وانما قد يقوم به الأغنياء وكل ذوى المكنة — وعلى سبيل الالزام — فى بعض الظروف وببعض الشروط(٥٢) •

وسواء كان المرفق العام من عمل الادارة ، أو من عمل غيرها ، فانه ما اتخذ صفة العمومية هذه الا من تخصيصه للنفع العام • وانتفاع الجمهور بالمرافق العامة ، قد يكون بطريقة غير مباشرة — كما

---

(٥٢) أنظر ما سيأتى بعنوان «المرافق العامة بين الاختيار والاجبار» بنود ١٢٤ وما بعده .

فى حالة مرفق الدفاع مثلا — وقد يكون بطريقة مباشرة ، كما فى حالة انتفاع الناس بالطرق العامة والمتنزهات العامة ودور العبادة وشواطىء البحار ... الخ • ان الانتفاع فى هذه الصور انتفاع بمباح ، أى أنه ممارسة لحرية عامة (أى حق عام) •

وما كان كذلك يتساوى جميع الناس فى الارتفاق به ، ولا يحتاجون الى اذن من الادارة لممارسته ، كما أن هذا الارتفاق يكون — كقاعدة عامة — بلا مقابل • ومع ذلك فانه اذا كان الأصل فى المرفق العام — بالمفهوم المعاصر — أنه لا يهدف الى الربح ، وانما هو خدمة عامة بالمجان ، فانه قد ترد استثناءات على هذا الأصل فى بعض الدول والنظم ، وفى بعض المرافق دون بعض • ان الدول تختلف فقرا وغنى ، وتقدما وتخلفا ، كما تختلف فى النظرة الى المرفق ومدى أهميته واتصاله بحياة الناس • فالدخول الى معظم المتاحف فى بلد كانجلترا بالمجان ، وليس الأمر كذلك فى كثير من البلاد •

ويمكن أن أضيف الى ما تقدم : انه اذا كانت الحرية هى الأصل ، فان هذا الأصل مشروط بعدم الاضرار بالآخرين • ومن ذلك حق الآخرين فى استعمال ذات الحرية أو الحق • فاذا وضعت جهة الادارة بعض القيود على استعمال هذه الحريات — أو الحقوق — فذلك لتنظيم هذا الاستعمال لصالح الفرد والمجتمع جميعا • وهذا ما تفعله جهة الادارة حين تضع بعض التقنينات والضوابط لاستعمال المرافق العامة ، ثم تراقب الالتزام بها ، وتعاقب من يخرج عليها •

١٠٨ — وقد قسم الماوردى وأبو يعلى (هذا الارتفاق) الى ثلاثة أقسام : قسم يختص الارتفاق فيه بالصحارى والفلوات وقسم يختص الارتفاق فيه بأفنية الاملاك وقسم يختص بالشوارع والطرقات •

١٠٩ ــ أما القسم الأول (وهو ما اختص بالصحارى والفلوات) فكمنازل الاسفار وحلول المياه . وهو ضربان :

(أ) أحدهما أن يكون لاجتياز السابلة(٥٣) واستراحة المسافرين فيه . وأقول : ان الاهتمام براحـة السابلة والمسافرين تقليد قـديم كان وما زال وخاصة فى البدو . وكان للقبائل العربية ــ منذ الزمن البعيد ــ دور خاص فى هـذا الشأن . ومن هنا اشتهرت هـذه القبائل بالكرم الذى تتسابق فيه وتتفاخر به فى شعرها بالذات . وقد كانت لرئيس القبيلة مزايا وحقوق مالية على أفرادها وأرهاطها لهذا الغرض ونحوه . وكان الشيخ يخصص مكانا خاصا لاستقبال المسافرين وأبنـاء السبيل واطعامهم وتوفير وسائل الراحـة والأمن لهم . ولما جاء الاســلام أكد بعض عادات العرب ومنها عاداتهم فى الجود والكرم . لقد كان هـذا الكرم مجرد عادة وتبرع واحسان ، فلما جاء الاسلام ونزل القرآن .. جعل ابن السبيل أحد أصحـاب الحقوق فى مال الصـدقات يقول تعالى : « انما الصـدقات للفقراء والمساكين والعاملين عليها والمؤلفة قلوبهم وفى الرقـاب والغارمين وفى سبيل الله وابن السبيل ، فريضة من الله ، والله عليهم حكيم ».. (٦٠/التوبة) . ومما جـاء فى تفسير القرطبى (جـ ٨ ، ص ١٨٧) عن هذه الآيـة : السبيل = الطريق ، ونسب المسافر اليها لملازمتـه اياها ومروره عليها . والمراد الذى انقطعت به الأسـباب فى سفره عن بلده ومستقره وماله ، فانه يعطى من الصـدقات وان كان غنيا

---

(٥٣) سبل المـاء : جعله فى سبيل الله والخير . وسـبل الشىء اباحه كأنه جعل اليه طريقا مطروقا . والسبيل وجمعه سبل الطـريق أو ما وضح منها (يذكر ويؤنث) وابن السبيل : المسافر . والسابلة: الطريق المسلوكة والسابلة ــ ايضا ــ هم المـارون على الطريق . وهذا المعنى الاخير هو المقصود هنا .

فى بلده • ولا يلزمه أن يشغل ذمتــه بالسلف • وقــال مالك فى كتاب ابن سحنون : اذا وجد من يسلفه فلا يعطى (أى من مــال الصدقات) والأول أصح ، فانه لا يلزمه أن يدخل تحت منه أحد ، وقد وجد منة الله تعــالى : فان كان له ما يغنيه ففى جواز الأخــذ له لكونه ابن السبيل ــ روايتان : المشهور أنه لا يعطى ، فان أخذ فلا يلزمه رده ــ اذا صار الى بلده ــ ولا اخراجه •

أقــــــول :

١ ــ حق ابن السبيل فى مال (الصــــدقات) حق ثابت لكونه ابن الســـبيل ويستوى فى هـــذا الاستحقاق من كان فى بلده غنيا ، ومن كان فى بلده فقيرا •

٢ ــ وفى قول مالك : اذا وجد من يسلفه فلا يعطى ، لاينفى أنه صاحب حق بصفته • ولكن مبرر قول مالك ومفسره : أنه ما دام يجد من يسلفه ، فعليه أن يتنازل عن حقه ليدع فى المــال ســعة لغــيره •

٣ ــ فان كان له ما يغنيه ، وأخذ ، فلا يلزمه الرد ، اذا صار الى بلده ، لأنه انما أخذ حقه(٥٤) •

أقول أيضا : ان قيام الدولة الاســـلامية بتقديم خــدمة عامــة للسابلة والمسافرين ، قيام بواجب ، وتنفيذ لنص قرآنى •

---

(٥٤) أنظر كذلك التراتيب الادارية جـ١ ص ٤٥٣ (باب فى الخانات (الفنادق) لنزول المسافرين) ومما جاء فيه : فى طبقات ابن سعــد أن عمر قد اتخذ دارا جعل فيها الدقيق والسويق والتمر والزبيب ومــا يحتاج اليه ، يعين بها المنقطع والضيف ينزل بعمر ، ووضع عمر فى طريق السبل ما بين مكة والمــدينة ما يصــلح من ينقطــع به ، ويحمــل من ماء الى ماء ، وانظر ــ أيضا ــ فقه الزكاة ، للدكتور يوسف القرضاوى جـ٢ ص ٦٧٠ وما بعدها . طبعة ١٩٧٣

ففى عهد الوليد بن عبد الملك (الأموى) كانت جميـع الطرق فى الامبراطورية قد عبدت ، وعلى جوانبهـا انشواهد الحجريـة ، وكذلك بنيت الاسـتراحات على طول الطرق جميعهـا ، واستنبطت الآبار ... ولقد عمم الخليفـة التقى عمر بن عبد العزيز هـذه الأعمال الانسانيـة فأمر بتشييد الاستراحات واستنباط الآبار فى البلاد التى فتحت حديثا فى الشرق ، وكذلك أمر ولاته فى خراسان وسمرقند ببناء الاستراحات على طول الطرق جميعها واطعـام أبناء السبيل ، ومعالجة المرضى منهم ، وأن يدفعوا لهم المال اذا لم يكن لديهم مـال ، حتى يصـلوا قصـدهم .. الى آخره » (الادارة العربية ، نفسه ص ٢٣٩ وما بعدها) وقد واصل العباسـيون هـذا العمل النافع ، فوضعت ترتيبات محكمة لحراسـة الطرق الرئيسية ، وتزويد الخانـات بالمؤونـة والمـاء الوافر ، وكان فى تركسـتان وحدها ١٠٠٠٠ نزل ، لم يجد المسافر فى كثير منهـا حاجتـه الى الطعام فحسب ، بل وكذلك العلف لدابته . وفى خوزسـتان كانت قدور الماء تجلب من مسافـة بعيدة ، وتوضـع على مسافـة فرسخ بين كل منهـا . ويذكر « متز » أن الشرق كان أحسـن حـالا من الغرب فى هذا الصدد . (الادارة العربية) ص٣٨٤ وما بعدها) وأنظر — أيضـا فيما يتعلق بالطرق والقنـاطر ، المرجـع نفسـه ص ٣٧٩ وما بعدها) .

ومما دلالة ومغزى بشـأن رسـوخ تقاليد الكرم فى الأمـة العربية والاسلامية على المستوين الرسمى والشعبى — ما جاء عن بدل الضيافة فى تقرير لاحدى لجان شروط الخدمة فى بلد عربى اسلامى هو السودان . وأكتفى بهذه الفقرة : « ناقشت اللجنة (بدل الضيافة) وكان مما قالته : انهـا بحثت الاقتراح القائـل بأن يتحمـل الموظف المسافر بالمأموريـة بدل الضيافـة ، وذلك بأن يؤدى لمضيفه (بدل

السفرية) الذى يستحقه أثناء الضيافة • ولكن هذا الاقتراح قوبل بمعارضة قوية •• وقد بين المعارضون للاقتراح أن هـذا يتنافى مع تقاليد السودانيين فى اكرام الضيف • وبعد أن أشـارب اللجنـة الى المسـافات الطويـلة التى يقطعهـا المسـافر فى السـودان مما يقتضى الوقوف فترات لتناول الطعـام والاقامـة مع الموظفين ، ونظرا لعدم وجود فنادق أو استراحات فى بقاع كثيرة من البلاد ، لم يعد هناك مفر من أن يقدم الموظفون المحليون الضيافة للمسافرين من الموظفـين وغير الموظفين ، على أن تصرف لهم عـلاوة ضيافـة مناسـبة »(٥٥) •

ويقول المـاوردى عن هـذا الضرب الأول من القسـم الاول : انه لانظر للسـلطان فيـه لبعده عنه ، وضرورة السابـلة اليه • والذى يختص السلطان به من ذلك اصـلاح عورته ، وحفظ مياهه ، والتخلية بين الناس وبين نزوله • ويكون السابق الى المنزل أحـق بحلوله فيه من المسبوق حتى يرتحـل عنه لقوله صـلى الله عليـه وسلم « منى متـاخ من سـبق اليها » • فان وردوه على سـواء وتنازعوا فيه ، نظر فى التعديل بينهم بما يزيل تنازعهم ، (وكذلك البادية اذا انتجعوا أرضـا طلبا للكلأ وارتفاقا بالمرعى وانتقالا من أرض الى أخرى ، كانوا فيما نزلوه •• وارتحـلوا عنه ، كالسابلة لا اعتراض عليهم فى تنقلهم ورعيهم)•

واقـــول :

ان قوله (لانظر للسلطان فيه) يعنى ــ فيما يبدو لى ــ أنه لا حاجة الى اذن أو ترخيص مسـبق من السلطان للانتفاع بهـذه

---

(٥٥) انظر للمؤلف : الخدمة المدنية فى القانون السودانى والمقـارن ١٩٦٦ص/٦٧

المرافق العامة ، أولا : لضرورتها ، وما كان كذلك وجب أن يبقى كل الناس شركاء فيه(٥٦) ، وهم كذلك أحرار فى النزول به ، والانتقال فيه والارتحال عنه • كما هو الشأن فى كل مباح • وثانيـــا : وكما يقول المـــاوردى ــ لبعده عنه ــ وعـــامل البعد هـــذا قد يكون غير مفهوم ولا مبرر فى وقتنا الحاضر ، حيث اقتربت المسافات ــ وان بعدت ــ بسبب التطور العظيم فى وسائل المواصـــلات • ومع ذلك ، وحتى الآن ، وفى بلاد غير قليلة ، كثيرا ما تترك الأطراف تحكمهـــا الاعراف المحلية دون قوانين الحكومة المركزية •

وأعود وأقول : أن قوله (لانظر للسلطان فيه) لا يعنى أكثر من أنه لا حاجة الى اذنه فى هـــذا النوع من الارتفاق والانتفـــاع العام ، والا فانه ينظر فعلا ، ويتدخـــل ، كحـــاكم مســـئول عن اشباع حاجات الناس وتوفير الراحة والأمن لهم ، وانه ــ فى هذا التدخـــل ــ قد يستخدم (سلطان الدولة) حتى يســـود الســـلام والأمن والعدل بين الجميـــع : فهو مختص باصـــلاح عورة هـــذه المرافق العامة ، والاستمرار فى صيانتها ، فضلا عن حفظ مياههـــا والتخلية بين الناس ، وتمكينهم من نزولها . وليس هـــذا فحسب ، بل انه (كسلطان) عليه ــ فى حـــالة تنازع المنتفعين ــ أن ينظر فى التعديل بينهم ، بما يزيل أسباب تنازعهم • وغنى عن البيـــان أن هذه المرافق العامة ــ وهى محطات للمياه والظلال والمبيت على طرق القوافل والتجارة والمسافرين لطلب العلم وغيره فى الصحارى

---

(٥٦) والشأن فى هذا كالشأن فى الكلأ والمـــاء والنار والملح ، فهى ــ لضرورتها ــ شركة بين الناس كما جاء فى الحديث الشريف •

والفلوات ــ كانت ذات أهميــة(٥٧) بالغــة حتى تاريخ استخدام وسائل النقل الحديثة ، وهو تاريخ ليس ببعيد .

(ب) والضرب الثانى من القســم الأول (كما يقول الماوردى وأبو يعلى) هو أن يقصدوا بنزول الأرض الاقامة فيها ، والاستيطان بها فللسلطان فى نزولهم بها نظر يراعى فيــه الأصــلح : فان كان مضرا بالسابــلة منعوا منها قبــل النزول وبعــده . وان لم يضر بالسابــلة راعى الأصــلح فى نزولهم فيهــا ، أو منعهم منهــا ، **ونقل غيرهم اليها** . كما فعــل عمر بن الخطــاب حين مصر البصرة والكوفة نقل ، الى كل واحد من المصرين من رأى المصلحة فيه لئلا يجتمع فيه المسافرون فيكون سببا لانتشار الفتنة وسفك الدماء . (وشأنه فى هذا شأنه) كما يفعل فى اقطاع الموت ما يرى . فان لم يستأذنوه حتى نزلوه لم يمنعهم منه (كما لا يمنع من أحيا مواتا بغير اذانه). (وفى هــذه الحالة) يدبرهم بما يراه صــلاحا لهم ، وينهاهم عن احداث زيادة من بعد الا باذنه . روي كثير بن عبد الله عن أبيــه عن جده قال : قدمنا مع عمر بن الخطاب فى عمرته سنة سبع عشرة، فكلمه أهــل المياه فى الطريق أن يبنوا بيوتا فيما بين مكة والمدينــة لم تكن قبل ذلك ، فأذن لهم واشترط عليهم **أن ابن الســبيل أحــق بالمــاء والظــل** .

(٥٧) انظر ــ على سـبيل المثال ــ ماجــاء فى مجلة « العــربى » (الكويتية) العدد ٢٣٤ (مايو ١٩٧٨) ص ٧٥ وما بعــدها عن درب زبيدة الذى يصل ما بين العراق والاراضى المقدسة ، وفيه بيــان لما انفقته السيدة زبيدة زوجة هارون الرشيد على هذا الدرب ، وقــد قال لها وكيلها : ان فى الطريق معوقات ، وان ذلك يتطلب نفقــات كثيرة ، فقالت له : نفذ : ولو كانت ضربة الفأس بدينار .

وأقول : تعقيبا على هــذه الفقرة :

١ ــ أشــير هنــا الى أن (البعد) عنصر غير منفى فى هــذا الضرب الثانى ومــع ذلك فانــه لم يمنــع نظر السلطان ، وهــذا (يخلخل) تعليل المــاوردى وأبى يعلى كليهما عــدم نظر السلطان فى الضرب الأول بالبعد • (كسبب من ســببين مانعين من هــذا النظــر) •

٢ ــ واضــح أن السابلة هم أصحاب الحق الأول فى هـــذا المرفق العام ، وأنه لايشاركهم فيه أحد ، اذا كانت هــذه المشــاركة تضربهم • ولذلك فانه اذا تقدم أحد للسلطان طالبا الاذن له بالنزول والاستيطان فانه لا يأذن له ، واذا نزل ــ بغير اذن ــ منع وحرم ، ما دام هــذا النزول للاستيطان ، وما دام هــذا فيه ضرر بأصحاب الحق وهم السابلة • أما اذا كان هــذا النزول للاستيطان غير مضر بحق السابلة ، ففى هــذه الحالة يراعى السلطان الأصلح فى نزولهم فيها ، أو منعهم منها ونقل غيرهم اليها ، كما فعل عمر ، حين نقل الى البصرة والكوفة من رأى المصلحــة فيه ، تجنبا لشغب يمكن أن يقع اذا كان النازلون أخــلاطا غير متجانســة ولا متفاهمة • ان (للســلطان) فى هـــذه الحــالة وأمثالها (ســلطة تقديريــة) لكنها ــ أبدا ــ ليست (تحكمية) • ان شــأن السلطان فى هــذا هو شأنه فى اقطــاع الموات : له أن يقطع ، وله ألا يقطع • على أساس من المصلحة العامة ، وليس على أساس من الهوى(٥٨) • وعلى أية حــال ، فانه اذا اتســع المرفق السابلة وغــيرهم ممن يريدون

---

(٥٨) المــال فى الاسلام هو مال الله ، وليس مال الحــاكم ، أن الحاكم هنا ليس الا قاسما وخازنا ، وعليه ان يوزع الانتفاع بهذا المــال بالحق والعدل •

البناء والاستيطان ، فليس له أن يمنع هؤلاء — فيما أرى — وذلك بشرطين : أولهما أن تبقى السابلة الأولوية فى الانتفاع بالمرفق (ماء وظلا ومبيتا) ... الخ ، وثانيهما أن يكون هؤلاء النازلون — الى جانب عنصر التجانس الذى يجب توفره فيهم — ليسوا بالكثرة التى تستنزف المرفق ، وتضر بحق السابلة فيه ، وكذلك منعوا من الزيادة الا باذن . وهذا الذى تقدم لا يخرج عما جاء فى الأثر عن عمر رضى الله عنه حين « كلمه أهل المياه فى الطريق بين مكة والمدينة أن يبنوا بيوتا لم تكن قبل ذلك ، فأذن لهم ، واشترط عليهم أن ابن السبيل أحق بالماء والظل » .

٣ — فاذا حدث ونزل من يريدون الاستيطان دون استئذان (لم يمنعهم منه كما لا يمنع من أحيا مواتا بغير اذن) . وهذه العبارة لايمكن فهمها واستساغتها الا على النحو التالى :

(أ) أن يكون هذا النزول دون استئذان غير مضر بالسابلة .

(ب) أن يتوفر فيهم عنصر التجانس المانع من شغب متوقع .

(ج) ألا يحدثوا زيادة — من بعد — الا باذن(٥٩) ، وذلك حتى لا يستوعب توسعهم ولا يستغرق حقوق أصحاب الحق الأول وهم السابلة .

بهذه الشروط لا يمنعهم السلطان ، وانما يدبرهم بما يراه صلاحا لهم ، ومن هذا التدبير نقلهم ، واحلال غيرهم محلهم اذا رأى فى تركهم اضرارا بهم أو بغيرهم .

---

(٥٩) ان سبب المنع من الزيادة هو خشية الاضرار بالسابلة ، هذا السبب نفسه قائم عند البناء للاستيطان هو ابتداء ، ولذلك فانى مع الراى القائل بوجوب الاستئذان فى الحالين .

٤ — أرى أن الاستشهاد بما أثر عن عمر مما رواه كثير — عقبه الفقره الخاصة بمن نزلوا بغير اذن — استشهاد جاء فى غير مكانه . وربما كان هذا من أخطاء النساخ .

١١٠ — وأما القسم الثانى ، وهو ما يختص بأفنية الدور والاملاك :

١ — فان كان الارتفاق بهذه الأفنية مضرا بأرباب الدور والاملاك منع الارتفاق بها ، اللهم الا اذا أذن أصحاب الدور والاملاك بدخول الضرر عليهم فيمكن المرتفقون من الارتفاق .

٢ — وان كان الارتفاق بالأفنية المذكورة غير مضر بأصحابه الدور والاملاك ففى اباحة الارتفاق بها من غير اذنهم قولان :

(أ) أحدهما جواز الارتفاق بها وان لم يأذن أصحابها لأن الحريم مرفق(٦٠) اذا وصل أهله الى حقهم منه ساواهم الناس فيما عداه .

---

(٦٠) القاعدة انه لايجوز الانفراد بشىء حين يكون فى هذا الانفراد ضرر ظاهر بالناس ، ومن ذلك المرافق العامة كالمراح ورحبة السوق والطريق والمصلى ... (المحلى لابن حزم ٨/٢٣٣ م ١٣٤٨) — هذه المرافق العامة لايجوز الاستبداد ولا الانفراد بها لا باقطاع الامام ولابغيره (نفس المرجع السابق) . وهذا نفسه هو شأن الأموال العامة فى التشريعات الحديثة (انظر على سبيل المثال — المادة — ٨٧ من القانون المدنى المصرى ونصها « تعتبر أموالا عامة العقارات والمنقولات التى للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة والتى تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل او بمقتضى قانون أو مرسوم او قرار من الوزير المختص . وهذه الاموال لايجوز التصرف فيها أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم » .

هذا ويبدو لى أن افنية الدور والأملاك لايمكن اعتبارها مرفقا عاما كالطرق العامة ونحوها سواء بسواء . كذلك لايمكن اعتبارها جزءا من الدور والاملاك الخاصة سواء بسواء . وانما هى بين بين . فاذا غلبنا

(ب) والثانى — أنه لا يجوز الارتفاق بحريمهم الا عن اذنهم لأنه تبع لأملاكهم ، فكانوا به أحق ، وبالتصرف فيه أخص .

١١١ — وأما القسم الثالث ، وهو ما اختص بأفنية الشوارع والطرق : ففى أبى يعلى(٦١) أنه اذا كان الارتفاق بهذه الأفنية مضرا بالمجتازين لضيق الطريق ، منعوا منه ، ولم يجز للسلطان أن يأذن(٦٢) فيه ، وان لم يكن مضرا لسعة الطريق ، فعلى روايتين ، أحداهما المنع .

ورجحنا اعتبار الحريم مرفقا كان الحكم هو أنه (اذا وصل أهله الى حقهم منه ، ساواهم الناس فيما عداه) ، واذا غلبنا ورجحنا اعتبار الحريم من (توابع الملك) كان أصحاب الملك (به أحق ، وبالتصرف فيه أخص) . ان لكل من الاعتبارين ما يبرره . واذا كان الانفراد والاستبداد من أصحاب الأملاك أمرا غير مقبول ، فان الاعتداء على (حريم الملك الخاص) أمر غير مقبول . ومن هنا ، وفيما يبدو لى ، فالواجب هو دراسة كل حالة على حدة ، واتخاذ القرار بما يوفق بين سائر المصالح والاعتبارات . ومن المقرر أنه اذا كان الاعتداء على « الحق » غير جائز ، فان سوء استعمال « الحق » غير جائز كذلك .

(٦١) ص/٢٢٦

(٦٢) فى التراتيب الادارية (نفسه ، ج ١ ص/٢٨٢) أن النبى صلى الله عليه وسلم بعث مناديا ينادى فى معسكره : ان من ضيق منزلا، أو قطع طريقا فلا جهاد له ، وذلك لما ضيق الناس المنازل ، وقطعوا الطرق . وقال شارح السنن فيه : انه لايجوز لأحد تضييق الطريق التى يمر منها الناس . ونفى جهاد من فعل ذلك على طريق المبالغة فى الزجر والتنفير . وكان عمر بن الخطاب يضرب التجار بدرة اذا اجتمعوا على بالطعام بالسوق ، ويقول : لا تقطعوا علينا سبلنا . (ص ١٣ من كتاب معالم القربة فى أحكام الحسبة لمحمد بن أحمد القرشى ١٩٧٦) وفى ذات المرجع ص ١٥ أن عليا كان يأمر بمسايل المياه والكنف تقطع عن طريق المسلمين .

ويقول الماوردى(٦٣) : ان الارتفاق بهذه الأفنيـة موقوف على نظر السلطان(٦٤) ، وفى حكم نظره وجهان : أحدهما أن نظره فيه مقصور على كفهم عن التعدى ، ومنعهم من الاضرار ، والاصـلاح بينهم عند التشـاجر ، وليس له أن يقيم جالسـا ، ولا أن يقـدم مؤخرا ، ويكون السابق الى المكان أحق به من المسبوق . والوجـه الثانى أن نظره فيه نظر مجتهد فيما يراه صـلاحا فى اجـلاس من يجلسه ، ومنع من يمنعه وتقديم من يقدمه (شأنه حين يجتهد فى أموال بيت المال ، واقطاع الموات) ، وعلى هـذا الوجه ، لا يجعله السابق أحق(٦٥) .

= واقول بهذه المناسبة : ان أصحاب الحق الاصلى فى الطرق العامة والشوارع هم المـارة والمجتازون ، وطالمـا كان الارتفاق بهـذه الطـرق والشوارع وملحقاتها مضرا بهؤلاء (أصـحاب الحق الأصـلى) لم يكن للسلطان الاذن به . ان : السيادة « لله » ، « للشرع » ، « للقانون » والحاكم « حكم » وليس « متحكما » ، ووظيفته هى خدمة الصالح العام ، وتوزيع العدل بين الناس على خير وجه .

(٦٣) المـاوردى ص ١٨٨

(٦٤) قارن بأبى يعلى ص ٢٢٦ . واقول : فى سائر الاحوال ، لا اذن الا اذا كان الارتفاق غير مضر بالمجتازين .

(٦٥) هاتان صورتان من صور ممارسة الادارة لنشاطها (أى لوظيفتها الادارية) . فالفرض (فى الصورة الاولى) أن هناك ضابطا أو قاعـدة قانونية هى : أن السابق الى المكان أحق به . وهنا (فى هذه الصورة وعلى أحد الرايين) يكون نظر السلطان (أو نشاط الادارة أو تدخلها) مقصورا على حمل الناس على احترام هذه القاعدة ، بكفهم عن التعدى ، ومنعهم من الاضرار .. الى آخره ... وفى الصورة الثانية تذهب الادارة فى التدخل شوطا أبعد ، فتمنع وتسمح ، وتقدم وتؤخر .. حسب اجتهادها فيما تراه الاصلح . وفى سائر الاحوال ، فان تصرفات الادارة محكومة دائما بعدم اساءة اسـتعمال السلطة ، والا بطلت تصرفاتها . واذا ترتب على هذه التصرفات ضرر بالغير ، كان لهذا الغير الحق فى التعويض عما أصابه من ضرر .

وفى مكان آخر (نفس المرجع ص ٢٥٨) يقول الماوردى(٦٦) :
« وينظر والى الحسبة فى مقاعد الأسواق فيقر فيها ما لا ضرر فيه على المارة ، ويمنع ما استضر منه المارة • ولكن ، هل يتوقف هذا المنع على الاستعداء اليه ؟ هذا ما رآه أبو حنيفة ، وخالفه فيه آخرون(٦٧) •

واذا بنى قوم فى طريق سابل منعوا منه ، وان اتسع الطريق • وعليه أن يأخذهم بهدم ما بنوه ولو كان المبنى مسجدا • لأن مرافق الطرق للسلوك لا للابنية •

واذا وضع الناس الأمتعة وآلات الأبنية فى مسالك الشوارع والأسواق ارتفاقا لينقلوه حالا بعد حال مكنوا منه ان لم يستضر به المارة ، ومنعوا منه ان استضروا به • وهكذا القول فى اخراج الأجنحة والأسبطة ومجارى المياه وآبار الحشوش(٦٨) ، يقر ما لا يضر ، ويمنع ما ضر(٦٩) •

ويجتهد المحتسب رأيه فيما ضر وما لم يضر لأنه من الاجتهاد العرفى دون الشرعى (٧٠) •

---

(٦٦) انظر ايضا « أبا يعلى » ص ٣٠٦.

(٦٧) انظر وقارن « أبا يعلى » (نفس الصفحة) وفيه أن المنع « لايقف على الاستعداء » ولم يذكر فى ذلك خلافا .

(٦٨) الحش (بضم أو فتح أو كسر الحاء) والجمع حشوش = البستان •

(٦٩) فى « أبى يعلى » (نفس الصفحة) ويمنعهم من اخراج الاجنحة » والسباطات » ومجارى المياه » وآبار الحشوش » سواء ضر أم لم يضر •

(٧٠) الفرق بين الاجتهادين — كما يقول الماوردى (نفس الصفحة) أن الاجتهاد الشرعى ماروعى فيه أصل ثبت حكمه بالشرع ؛ أما الاجتهاد العرفى فهو ما روعى فيه اصل ثبت حكمه بالعرف • ويوضح

أقـــول :

١١٢ — ان الشـوارع والطرق العامـة ، والأفنية والميـادين العامة ، أمـوال عامـة (أو مرافق عامـة) . واسـتعمال هـذه الأمـوال العامـة (أو المرافـق العامـة) يكون على صـورتين : أولاهمـا هى ما يعـرف بالاسـتعمال العـام للمـال العـام ، ولا يأخذ « المـال » هـذه الصفة الا بهذا التخصيص للنفع العام . أى تخصيص هـذه الشـوارع والميادين لاجتيـاز المارة ، وهـذا هو الأصل . وفى الصورة الثانية « تخص الحكومة فردا بجزء من المال العام لانتفاعه الخـاص ، ما دام أن ذلك لا يتعارض مع المنفعـة العامـة التى خصص لها العقار ، ولا يكون من شـأنه أن يحد من حرية الشخص الادارى فى الرجوع فيه أو تعديله لداعى المنفعـة العامـة « المحـكمة الاداريـة العليـا المصريـة — فى حـكمها بتاريخ ١٩٦٢/٣/٣١ » وقد جاء فى المـادة ١٠١٥ من القانون المدنى المصرى أن « الارتفـاق حق يحد من منفعة عقار لفائدة عقار غيره يملكه شخص آخر ، ويجوز **أن يترتب الارتفـاق على مـال عـام** ان كان لا يتعارض مع الاسـتعمال الذى خصص له هـذا المال» . وجاء فى الأعمـال التحضرية لهذه المـادة أنه قد يترتب الارتفـاق

= الفرق بينهما بتمييز مايسوغ فيه اجتهاد المحتسب مما هو ممنوع من الاجتهاد فيه . (انظر — كذلك — فيما يتعلق « بالاجتهاد فى الدين» نفس المرجع ص ٦٦ ، وقد ذكر فيها اصول الاحكام الاربعة فى الشرع ، والتى يجب ان يحيط القاضى بها علما وهى : علمه بكتاب الله .. وسنة رسوله ، « وتأويل السلف فيما اجتمعوا عليه واختلفوا فيه ليتبع الاجماع ويجتهد فى الاختلاف ، وكذلك علمه بالقياس الموجب لرد الفروع المسكوت عنها الى الاصول المنطوق بها والمجمع عليها .. » .

على مال عــام ان كان لا يتعارض مع الاســتعمال الذى خصص له هــذا المال كحق اقامة أكشاك للاستحمام على شاطىء البحر » .

ان الاستعمال فى الصورة الأولى هو استعمال للمــال العــام فيما خصص له من نفع عام ، أما فى الصورة الثانية فان الاستعمال استعمال خاص ، وهو محدود ومشروط بألا يتعارض مع ما خصص له المال من نفع عام . والاستعمال العام ــ كقاعدة عامة ــ دائم ومجانى ولا يحتاج الى اذن أو ترخيص من السلطة العامة . انه حق عام ، وممارسة لحرية عامة ، هى حرية التنقل ، يباشرها الشخص متى شاء من ساعات الليــل أو النهــار . أما الاســتعمال الخــاص فهو عارض مؤقت ، وبمقابل ، ولابد فيه من الترخيص . وللســلطة العامــة أن تلغيه أو تعد له متى رأت أن ذلك مما يقتضيه الصــالح العام .

والســؤال الآن هو : من أى نوع يكون ارتفاق « الباعــة » بأفنية الشوارع والطرق ــ على النحو المبين بالبند السابق ــ (٧١) هل هو نوع من الاســتعمال الخــاص للمــال العــام ؟ أم هــو استعمال عام لهذا المال ؟ ان الذى يتبادر الى الذهن أنه قبيل الاستعمال الخاص للمال العام ، ويؤيد ذلك أن المجتازين والمارة هم أصحاب الحق الاصلى فى استخدامها ، وأن ارتفاق «الباعة» بها مشروط بعدم الاضرار بهؤلاء المارة ، أصحاب الحق الأول والأصيل . وفضلا عن ذلك فان ارتفاق الباعة بها معلق بالاذن فى أحد الاراء . ومع ذلك فان التكيف

---

(٧١) الفرض أن الباعة لايمارسون البيع على «شىء مثبت بالارض» بالقعود فى مكان من يسبق اليه فهو له . وفيما سأنقله بعــد قليل عن وانما بالقعود فى مكان من يستبق اليه فهو له . وفيما سأنقله بعــد قليل عن المغنى تفرقة واضحة بين الصورتين .

قد يختلف ، خاصة اذا كان ارتفاق « الباعة » بجزء جانبى من الطريق مخصص « كسوق عامة » • ان هذا الاستعمال هو الاخر يمكن اعتباره فيما أرى استعمالا عاما لمال عام • ويقوى هذا التكييف أن هذا الارتفاق فى الشريعة الاسلامية لايؤدى عنه مقابل ، كما أنه لا يحتاج الى ترخيص فى الرأى الاخر • والتجارة فى الأصل — حرة ، والتجار — فى ممارستهم لحرفتهم — أحرار •

ولا بأس اطلاقا فى أن يكون هذا « الارتفاق » وذلك ، من قبيل الاستعمال العام للمال العام ، وتتحول المسألة الى « مجرد اوليات » فيكون « المارة » هم أصحاب الحق الأول ، والباعة هم أصحاب الحق الثانى ، وعليهم — فى استعمالهم لحقهم عدم التجاوز أو الاضرار بأصحاب الحق الأول والأصيل•• ويمكن أن اضيف الى ما تقدم — توضيحا لوجهة النظر هذه وتأكيدا — مايلى :—

١ — ما يقال من مجانية الاستعمال العام ، وأداء المقابل فى الاستعمال الخاص للمال • أقول : ان هذا ليس باطلاق ، ذلك أن الاستعمال العام كثيرا ما يكون بمقابل ، ومن أمثلة ذلك تلك الرسوم التى تؤدى عند عبور جسور معينة ، وكذلك تلك الأتاوات التى تحصلها البلديات من أصحاب المظلات على شواطىء البحار « البلاجات » ، وأيضا ما يعرف « برسوم النظافة » (نظافة الشوارع) فى بعض البلاد ، ورسوم رخص السيارات كحصيلة تنفق على صيانة الطرقات ، ورسوم الزيارات للمتاحف وحدائق الحيوان •• الى آخره ••

٢ — ما يشير اليه الفقهاء من أن الارتفاق بأفنية الشوارع والطرق موقوف على نظر السلطان ، وأن هذا النظر قد يكون مجرد

الكف عن التعدى ، والمنع من الاضرار ، والاصـــلاح عند التشاجر ، وقد يكون نظر مجتهد فيما يراه صلاحا فى اجلاس من يجلســـه ، وتقديم من يقدمه .. الى آخره .. أقول : ان هـــذا النظر بصورته انما هو مجرد تنظيم لحريـــة عامة . ان القضـــية هى قضية تمكين من مباح ، ثم تنظيم هـــذا التمكين ، ذلك أن اســـتعمال أى « حق عام » أو « حـــرية عامة » مشروط بعدم الاضرار بحقوق الآخـــرين وحريـــاتهم ، تماما كما يحـــدث عند الاســـتعمال العـــام للطـــرق العامة بالمرور عليها ، فليس هـــذا الاســـتعمال مطلقا من كل قيد ، والا كانت الفوضى . ان هـــذا الاستعمال مقيد بقيود كثيرة لصـــالح الفرد والمجتمـــع جميعا . ومن أمثلة هذه القيود ما تفرضـــه لوائح وآداب المرور للصالح العام كما قلت .

٣ — ما جاء فى احدى الروايتين عن أحمد من أنه يرى «المنع»، (منع استعمال أفنية الشوارع والطرق بواسطة الباعة) حتى ولو لم يكن هذا الاستعمال مضرا بالمجتازين لسعة الطريق — أرد على ذلك بما سبق نقله عن شيخنـــا المـــاوردى من أن « الزيادة على حاجـــة المجتازين » « مرفق » « اذا وصـــل أصحابه الى حقهم منه ساواهم الناس فيما عداه » (راجـــع بند ١١٠) . وبنفس المعنى ما جاء فى المغنى لابن قدامة ، قال : ويجوز الارتفاق بالقعود فى الواســـع من الطرقات للبيع والشراء على وجه لا يضر بالمارة : لأنه ارتفـــاق مباح من غير اضرار فلم يمنع منه كالاجتياز . وقد ذكر صاحب المغنى صورة أخرى للارتفاق فقال : القطائع ضربان ، أحدهمـــا اقطـــاع ارفاق ، كاقطـــاع مقاعد السوق والطرق الواســـعة ورحاب المساجد (التى ذكرنا أن للسابق اليها الجلوس) فللامام اقطاعها لمن يجلس فيها بما لا يضر بالانتفاع العام بها ، وهذا من حق الامام اجتهادا . ولا يملكها المقطع بذلك ، بل يكون أحق بالجلوس فيهـــا من غيره .

وهناك فارق من بين هـذا المقطع وبين من جلس فى المكان بالسبق اليه ، فهذا الأخير اذا ترك المكان ، كان المكان لمن سبق اليه بخلاف المقطع الذى لا يزول حقه بنقل متاعه من المكان بل وله أن يظلل على نفسه ، غير أنه يمنع من البناء . ولبس لهذا المقطع (وكذلك السابق الى المكان) أن يطيلا البقاء فيه كما يفعل المتملك . انه ليس لهما أن يختصا بنفع يساويهما غيرهما فى استحقاقه . (ج ٥ ص ٤٧١ و ٤٧٢) . أقول : ان هـذا الذى أسماه صاحب المغنى « اقطـاع ارفاق »لا يـكاد يختلف عما نسميـه الآن « الانتفـاع الخـاص بالمـال العام » .

١١٣ ــ وأيا كان الرأى فى نظر السـلطان (مجرد التدخـل بالكف عن التعدى ، أم بالاجتهاد) فليس له أن يأخذ من المرتفقين على الجلوس أجرا(٧٢) . واذا ترك السلطان النـاس على التراضى

---

(٧٢) الكلام هنا ، وكما يبدو من السـياق خاص بجلوس البـاعة وصغار التجار بأفنية الشوارع والطرق ، يعرضون بضاعاتهم ويمارسـون تجاراتهم . والحكم انه ليس للسلطان أن يأخذ على هذا النوع من الارتفاق والانتفاع بافنية الشوارع أجرا . أن الاصل هو الحرية (بشرط عـدم الاضرار بالاخرين) . وفى عدم فرض مكوس على التجارة ما يساعد على ترويجها ، كما أنه يخفف عن كاهل المستهلك ، لانه هو الذى يتحمـل هذه الضريبة فى النهاية . وفى التراتيب الادارية (نفسه ج٢ ص/١٦٣) ان رجلا جاء النبى صلى عليه وسلم فقال : انى رأيت موضعا للسوق ، افلا تنظر اليه ؟ قال : بلى ، فقام معه حتى جاء موضع السوق ، فلما رآه اعجبه ، وركض برجله ، وقال : نعم سـوقكم هـذا فلا ينتقص ، ولا يضربن عليكم خراج » ، ومع ذلك فان الدول الاسلامية (او بعضها ، او فى بعض العصور) لم تلتزم بذلك ، اذ كانت حين تحتاج الى مزيـد من المـال ــ تضع المكوس على بياعات الرعايا واسواقهم . (ابن خلدون ــ المقدمة ــ فصل فى ان التجارة من السلطان مضرة بالرعايا ، مفسدة للجباية ــ ج٢ طبعة ٢ ص ٨٤١ من النسخة المحققـة بمعـرفة د. على عبد الواحد وافى) ومازال الامر كذلك فى بعض بلادنا ، وفى كثير غيرها حتى اليوم .

كان السابق الى المكان أحق من المسبوق (كما سبق القول) . فاذا انصرف عنه كان هو وغيره فيه من الغد سواء ، فيراعى السابق اليه.

وفى أبى يعلى (فى رواية حرب) — فى حكم السابق الى أحد دكاكين السوق ، أنه اذا لم يكن لأحد فمن سبق اليه غدوة فهو له الى الليل ، وقد كان هذا فى سوق المدينة فيما مضى .

وفى الماوردى : قال مالك : اذا عرف أحدهم بمكان وصار به مشهورا ، كان أحق به من غيره قطعا للتنازع ، ويعلق الماوردى على ذلك بقوله : واعتبار هذا ، وان كان له فى المصلحة وجه ، فانه يخرجه من حكم الاباحة الى حكم الملك(٧٣) .

١١٤ — واذا ارتسم عالم أو فقيه بموضع من مسجد أو جامع للتدريس والفتيا فقد جعله مالك أحق بالموضع اذا عرف به .

= وفى الماوردى (الاحكام السلطانية ص ٢٠٨) أن « أعشار الاموال المتنقلة فى دار الاسلام من بلد الى بلد محرمة لايبيحها شرع ولا يسوغها اجتهاد » ولا هى من سياسات العدل ، ولا من قضايا النصفة ، وقل ماتكون الا فى البلاد الجائرة ، وقد روى عم النبى (ص) انه قال : « شر الناس العشارون الحشارون » (انظر — ايضا — الخراج للمرحوم الدكتور محمد ضياء الدين الريس ، ١٩٦١ ص ١٣٠ (انظر كذلك « أبا يعلى » (نفسه ص ٢٤٦) والاموال لابى عبيد أرقام ١٦٢٤ ومابعده (جماع ابواب صدقة الاموال التى يمر بها العاشر ، من اهل الاسلام والذمة والحرب) .

والعشار آخذ العشر او ملتزم العشر . وعشر يعشر عشرا وعشورا (المال) اخذ عشره . وعشر القوم (وعشرهم) أخذ عشر اموالهم .

وانظر — ايضا — فقه الزكاة للدكتور القرضاوى ص ١٠٨٩ ومابعدها وقد اورد الاحاديث التى تذم المكس وتمنع المشور ، وانتهى الى أن فى المال حقا سوى الزكاة ، وانه — لذلك — يجوز فرض ضرائب مع الزكاة ، بل أن هذا واجب الان . نفس المرجع ص ١٠٩٦ . وانظر ايضا ما سيأتى عن « الضرائب » بند ١٥٧ وما بعده .

(٧٣) انظر — أيضا — الاسلام وحقوق الانسان ص ٣٦٤ ومابعدها .

والذى عليه جمهور الفقهاء أن هذا يستعمل فى عرف الاستحسان ، وليس بحق مشروع(٧٤) وفى الحديث الشريف : « من سبق الى ما لم يسبق اليه فهو أحق به) وفى القرآن الكريم : « سواء العاكف فيه والباد(٧٥) » — كذلك ومن جهة أخرى ليس للانسان أن يبالغ فيدعى ما ليس له بحق ، ولنتذكر دائما أن الأصل فى الأشياء (الحرية والاباحة) وما كان أصلا لا يقيد الا لضرورة وبقدر ما تقضى هذه الضرورة وبشرط عدم وجود البديل ، وفى الحديث الشريف : « لا حمى الا فى ثلاث : ثلة البئر وطول الفرس وحلقة القوم : فأما ثلة البئر فهو منتهى حريمها ، وأما طول الفرس فهو ما دار فيه بمقوده اذا كان مربوطا ، وأما حلقة القوم فهو استدارتهم فى الجلوس للتشاور والحديث ، ومن هنا منع الناس فى الجوامع والمساجد من استطراق حلق الفقهاء والقراء صيانة لحرمتها ، ولأن الأصل هو الحرية فانه اذا تنازع أهل المذاهب المختلفة فيما يسوغ فيه الاجتهاد لم يعترض عليهم فيه الا أن يحدث بينهم تنافر فيكفوا عنه ، واذا تظاهر بالصلاح من استبطن ما سواه ترك ، وقد أغضى رسول الله صلى الله عليه وسلم عن المنافقين وهم أضداد فى الدين ، وأجرى عليهم حكم الظاهر ، ووكلهم فيما أضمرته قلوبهم الى علام الغيوب(٧٦) .

---

(٧٤) الماوردى ، نفسه ص ١٨٩

(٧٥) الآية — ٢٥ — الحج ، وانظر « القرطبى » فى تفسير الاية — ١١ — المجادلة ، وانظر — كذلك — الاسلام وحقوق الانسان ص ٣٦٣ وما بعدها ، بعنوان « ليس للانسان تفويت حقه » .

(٧٦) الماوردى ، نفسه ، ص ١٨٩ وص ٣٧

المبحث الثالث

فى المرافق العامة

قواعد ونتائج

١١٥ — تقدم القول(٧٧) فى القواعد الأساسية لسير المرافق العامة • وهذه القواعد هى :

١ — قاعدة قابلية هذه المرافق للتغيير •

٢ — قاعدة مساواة المنتفعين أمام هذه المرافق •

٣ — قاعدة وجوب استمرار هذه المرافق فى أداء الخدمة المطلوبة منها •

١١٦ — المرافق العامة ، واللوائح التى تحكمها ، قابلة للتغيير بما يتمشى مع الزمان والمكان والظرف المغيرة • والشريعة الاسلامية تتسع لذلك كله • ألم نر من قبل — وعلى سبيل المثال وعند الكلام فى تقدير العطاء — أن حالة العامل تعرض كل عام ، « فان زادت رواتبه زيد ، وان نقصت نقص(٧٨) » ؟ وألم نر من قبل أنه اذا غيرت الولاة أحكام البلاد ، ومقادير الحقوق فيها اعتبر ما فعلوه(٧٩) ؟ • يقول تعالى : «كل يوم هو فى شأن(٨٠) ».

---

(٧٧) انظر سابقا بند ١٠١ (٧٨) انظر — سابقا — بند ٧٦

(٧٩) على تفصيل مبين فيما تقدم (انظر — سابقا — بند ١٠٦ والهوامش ، وانظر الماوردى ، ص ٢٠٨ و ٢٠٩ ، وابا يعلى ص٢٢٦

(٨٠) الاية ٢٩ من سورة الرحمن •

انه جل شأنه — يغير ولا يتغير — وفى هذا المعنى يقول الشاطبى(٨١) : العوائد المستقرة ضربان : أحدهما العوائد الشرعية التى أقرها الدليل الشرعى أو نفاها والضرب الثانى العوائد الجارية بين الخلق بما ليس فى نفيه ولا اثباته دليل شرعى .. وعن هذا الضرب الثانى يقول : تلك العوائد قد تكون ثابتة وقد تتبدل ومع ذلك فهى أسباب لأحكام تترتب عليها .. واذا كانت أسبابا لمسببات حكم بها الشارع ، فلا أشكال فى اعتبارها والبناء عليها ، والحكم على وفقها دائما .. والمتبدلة منها ما يكون متبدلا فى العادة من حسن الى قبح وبالعكس .. فالحكم الشرعى يختلف باختلاف ذلك) .

أقول : اننا مطالبون دائما ، وعاملون دائما على جلب المصلحة(٨٢) وفعل الاصلاح فاذا ورد فى الشرع نص باعتبار ذلك فلا اشكال ، واذا لم يرد فيه نص باعتباره ولا بنفيه ، فهذه هى المصلحة المرسلة ، وهى مصدر من مصادر الشريعة الغراء كما سبق القول(٨٣) . وعلى ذلك يكون لجهة الادارة : الحق فى تغيير القواعد واللوائح التى تنظم المرفق العام فى أى وقت لما تتطلبه الظروف والصالح العام . فلها — مثلا — أن تغير فى طريقة ادارة المرفق ، أو أن تزيد فى الشروط المتطلبة للالتحاق بمعهد أو وظيفة ... الخ . وكل ما تتقيد به الادارة فى هذا الشأن هو قيد المصلحة العامة(٨٤) .

---

(٨١) الموافقات جـ٢ ص ٢٠٩ وما بعدها — المسألة الرابعة عشرة وانظر كذلك — « الاسلام وحقوق الانسان » ص ١٢٤ وما بعدها .

(٨٢) درء المفسدة مصلحة من باب أولى .

(٨٣) انظر سابقا — بند ١٠٦

(٨٤) انظر — دروس فى القانون الادارى — ص٨٩ وما بعدها .

١١٧ — والمرافق العامة كالطرق العامة ، ورحبة السوق والمصلى .. الى آخره **يتساوى الناس فى الانتفاع بها** . وهذه القاعد (قاعدة مساواة المنتفعين أمام المرافق العامة) .تأتى من قاعدة أخرى انسانية ودستورية وهى قاعد المساواة فى الحقوق والواجبات . ومن أمثلة ذلك ما تنص عليه المواد ١ ، ٢ ، ٧ ، ٢١ ، من الاعلان العالمى لحقوق الانسان ومما جاء فيها : « يولد جميع الناس أحرارا متساوين فى الكرامة والحقوق) .. (ولكل انسان حق التمتع بكافة الحقوق والحريات الواردة فى هذا الاعلان ، دون أى تمييز ، كالتمييز بسبب العنصر أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأى السياسى أو أى رأى آخر ، أو الأصل الوطنى أو الاجتماعى أو الثروة أو الميلاد أو أى وضع آخر) ... (وكل الناس سواسية أمام القانون ولهم الحق فى التمتع بحماية متكافئة منه دون أية تفرقة ، كما أن لهم جميعا الحق فى حماية متساوية ضد أى تمييز يخل بهذا الاعلان وضد أى تحريض على تمييز كهذا) . (لكل فرد الحق فى الاشتراك فى ادارة الشئون العامة لبلاده) ... (ولكل شخص نفس الحق الذى لغيره فى تقلد الوظائف العامة فى البلاد) . الى آخره .

ان المحظور كما جاء فى المواد المذكورة هو التفرقة على غير سند من القانون أو على أساس ليس للانسان يد فيه ، كالتمييز بين الأفراد بسبب اللون والجنس .. الى آخره(٨٥) . وفيما عدا هذا

---

(٨٥) انظر ايضا وقارن المادة ٣٨ من دستور جمهورية السودان الديمقراطية سنة ١٩٧٣ ، والمادة — ٤٠ — من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١ ، وانظر فى ذم العنصرية وشجبها فى القرآن الكريم الآيات ٩٤ و ٩٥ و ١١١ و١١٢ و١١٣ من سورة البقرة ، — ٧٥— من آل عمران و — ١٨ — المائدة ، ٦ و ٧ من سورة الجمعة وانظر — فى الاسلام والعنصرية — الاسلام وحقوق الانسان ، ص٣٥٨ ومابعدها

فان قاعدة مساواة المنتفعين أمام المرافق العامة لا تعنى المساواة دون قيد أو شرط وانمـا هى ــ كسـائر المراكز القانونيـة ــ مقيـدة بتوافر شروطهـا •

فاذا وضعت ادارة المرفق العام شروطا عامة للانتفاع بالخدمة التى يقدمهـا المرفق ، كان لابد من توافر هـذه الشروط فى كل من يريد الانتفاع بهذه الخدمة ، وذلك كاشتراط مقابل لاستهلاك الميـاه أو الكهرباء وكاشتراط مؤهل معين فيمن يريد الالتحاق بوظيفة معينة • ولا يتناقض مع مبدأ المساواة المغايرة بين المنتفعين بتغير ظروف كل منهم : كاقتضاء رسم اضافى على توريد المياه من سكان الضواحى دون سكان المدينـة لاختـلاف المكان • وقد يضـع المشرع نفسـه استثناءات على مبدأ المساواة كمنح المتازين دون سـواهم مكافأة مالية شـهرية ، مع اعفائهم من الرسـوم الجامعيـة • ان هـذه الاستثناءات لا تخل ــ فى الواقـع ــ بمبدأ المسـاواة بل انهـا تضع قاعدة عامة يستفيد منها كل من توفرت فيه عناصرها • والهدف من هذه الاستثناءات هو المصلحة العامة دون سواها • غير أن الأمر قد يدق عندما تستعمل الادارة سلطتها التقديريـة فى تطبيق مبدأ المساواة على من يتقدمون للاستفادة من خدمة أو فرصـة عامة كما فى حالة اختيار الرجـال دون النساء لوظائف معينـة ، أو المغايرة بينهما فى الرواتب والأجـور ، أو ترقيـة شـخص دون آخر ••• الى آخره •

وعلى أية حال فانه اذا أخلت الادارة بقاعدة المسـاواة السابق ذكرها كأن رفضت منح رخصـة لشخص توفرت فيه شروطها ، كان لهذا الشـخص الطعن فى قرار الرفض هـذا أمـام القضـاء ، واذا أصيب الشخص بضرر من جراء قرار ادارى معيب خولفت فيه

قاعدة المساواة هذه كان له الالتجاء الى القضاء للمطالبة بالتعويض(٨٦) • وكل ما قيل فيما تقدم لا تأباه الشريعة الاسلامية (شريعة الاخاء والمساواة)(٨٧) بل انها تأمر به ، وتحض عليه وتؤاخذ على التقصير فيه •

١١٨ — من القواعد العامة والأساسية فى سياسة المرافق العامة قاعدة استمرارية هذه المرافق فى أداء الخدمة المطلوبة منها فى المكان والزمان المعينين ، وعلى خير وجه • وهذه القاعدة مستقرة ومسلم بها ، وليست فى حاجة الى النص عليها ، وقد سبقت الاشارة(٨٨) الى بعض النتائج التى تترتب على هذه القاعدة ، وأضيف هنا ما يلى :

١١٩ — فى الاضراب :

تمنع البلاد الشيوعية الاضراب منعا تاما(٨٩) أما فى بلاد الديمقراطية السياسية فالأمر مختلف ، وأكتفى هنا بالاشارة الى ما جاء فى مقدمة دستور الجمهورية الفرنسية الرابعة لسنة ١٩٤٦ من أن الاضراب حق ، ولكن يجب أن يمارس فى حدود القانون •

---

(٨٦) دروس فى القانون الادارى ، نفسه ، ص ٨٨ و ٨٩

(٨٧) أنظر « فى المساواة » الاسلام وحقوق الانسان ص ٣٥٤ — الى ٥٢٢

(٨٨) أنظر سابقا بند/١٠١ — (أ) •

(٨٩) فى هذه البلاد ينكرون ما يعرف فى البلاد الغربية « بالحريات الفردية أو حقوق الانسان » ، أنظر على سبيل المثال — ص ٤ من جريدة الاهرام عدد مؤرخ ٧٨/٧/٢٢ بعنوان « ضرورة التزام الاتحاد السوفييتى باتفاقيات حقوق الانسان » والعنوان يشير الى توقيع « الاتحاد السوفييتى » على الاعلان الختامى لمؤتمر هلسنكى الذى يلزمه باحترام هذه الحقوق ، ومع ذلك فانه ينتهكها بالاجراءات التى يتخذها ضد « المنشقين » فى بلاده •

ان الاقتصاد فى هـذه البلاد الآخـذة بالمذهب الحر (أى فى أوروبا الغربيـة والولايات المتحدة الأمريكية وكندا واليابان .. الى آخره) ما زال يقوم فى معظمه — ومع اختـلاف بين هـذه البلاد فى المدى لا فى الجوهر — على ما يسـمى بالقطاع الخـاص ، أى النشاط الفردى والشركات الخاصـة . ولقد كان الصراع فى هذه البلاد وما زال قائما بين العمال من جهـة وأصحاب الأعمـال ورءوس الأموال من جهة أخرى . ومن هنا كان للعمـال الحق فى استعمال سـلاح الاضراب كوسيلة من وسـائل التأثير والتوازن فى هـذا الصراع ، حيث تختلف المصـالح وتتعارض ، وتلعب الأثرة دورها بين الأطراف .

ومن المؤسف أن العمال كثيرا ما يسيئون استعمال هـذا الحق ، فيطيلون فترة الاضراب ، وآثـار ذلك على الانتـاج والاقتصـاد القومى غنيـة عن البيان(٩٠) .

والاضراب ليس ذا موضـوع فى الشريعة الاسلامية :

ان الاسلام ، ليس فقط دين الأخوة والمساواة واعطـاء الحق

---

(٩٠) انظر فى ذلك : الاسلام وحقوق الانسان ، نفسـه ص/٦٢١ وما بعدها . وانظر أيضا ص ٤ من جريدة الاهرام القاهرية عدد مؤرخ ٣١/٤/٧٧ تحت عنوان « مظاهرات عمالية فى لنـدن للمطـالبة بزيادة الأجور » ، ومما جاء فيه : « أنه نتيجـة لهـذا الاضراب فان شركـة الخطوط الجوية البريطانية أصبحت تعمل بـ ٦٠٪ من طاقتها فقط ٪ وتقدر خسائر الشركة بسبب هذا الخلاف العمالى بنحو ٤٠ مليون جنيه استرلينى ... »

ويمكن أن نتصور ما يترتب على اضراب عمال الفحم ، أو عمال الكهرباء ، أو عمال التفريغ والشحن ... الى آخره . ان اضراب العمال فى واحد من هذه المرافق وأمثالها تترتب عليه نتائج واسعة وخطيرة على المرافق الاخرى ، وبالتالى على الاقتصاد القومى .

وأخذ الحق(٩١) ، وانما ــ هو أيضا والى ذلك ــ دين الايثار . يقول تعالى : « انما المؤمنون أخوة ... » ، ويقول : « ويؤثرون على أنفسهم ولو كان بهم خصاصة ومن يوق شح نفسه ، فأولئك هم المفلحون » . ومن الأحاديث الشريفة قوله عليه السلام : « لا يؤمن أحدكم حتى يحب لأخيه ما يحب لنفسه » ، وقوله : « المؤمن للمؤمن كالبنيان يشد بعضه بعضا » ، وقوله : « مثل المؤمنين فى توادهم وتراحمهم كمثل الجسد الواحد ، اذا اشتكى منه عضو تداعى له سائر الجسد بالسهر والحمى » . وهذا فضلا عن الأحاديث التى وردت فى المشاطرة فى المال والرزق ، وبأنه ليس للانسان حق فى فضل(٩٢) . وكذلك الأحاديث الكثيرة التى وردت فى حقوق العمال والاجراء(٩٣) .

---

(٩١) فى قوله تعالى « والسابقون السابقون » الاية ١٠ ــ الواقعة يقول عليه السلام : « هم الذين اذا أعطوا الحق قبلوه ، واذا سئلوه بذلوه ، وحكموا للناس كحكمهم لانفسهم » (أنظر الاسلام وحقوق الانسان) ص ٤٥٦

(٩٢) من ذلك قوله صلى الله عليه وسلم : « ان الأشعريين اذا أرملوا فى الغزو أو قل طعام عيالهم بالمدينة جمعوا ما كان عندهم فى ثوب واحد ثم اقتسموه بينهم فى اناء واحد ، فهم منى وأنا منهم » . وفى مسلم عن أبى سعيد قال : « بينما نحن فى سفر مع رسول الله صلى الله عليه وسلم ، اذ جاء رجل على راحلة له ، قال : فجعل يصرف بصره يمينا وشمالا : فقال صلى الله عليه وسلم : « من كان معه فضل ظهر فليعد به على من لاظهر له ، قال : فذكر من اصناف المال ماذكر ، حتى رأينا أنه لا حق لأحد منا فى فضل » . (وانظر الاسلام وحقوق الانسان ــ نفسه ص ٣٩٠ وما بعدها ، ونفس المرجع بعنوان: « الاسلام ومكارم الاخلاق » ص/٦٥٠ وامابعدها .

(٩٣) الاحاديث الشريفة فى هذا المعنى كثيرة ، واكتفى بواحد منها : عن ابن سويد قال : رأت أبا ذر رضى الله عنه وعليه حلة وعلى غلامه مثلها ، فسألته عن ذلك فذكر أنه ساب رجلا على عهد رسول الله صلى الله عليه وسلم فعيره بأمه . فقال النبى صلى الله عليه

والاسلام دين العدل ، العدل المطلق(٩٤) ، والمسلم — بحق — منصف ، وهو ينصف غيره من نفسه . والمسلم يعمل ويعامل الآخرين في الدنيا ، ليدخر لنفسه ، وعند الله ، في الآخرة .. « يوم لا ينفع مال ولا بنون الا من أتى الله بقلب سليم » . لقد خلقنا الله(٩٥) لنعبده ، ولم يخلقنا الا لذلك . وفرصتنا لحسن المصير والمنزلة عنده ، في حسن عبادته ، وذلك بأن نجعله نصب أعيننا في كل ما نأتي وما ندع ، وفي كل موقع من مواقع الحياة والعمل . لقد نشأ الصراع بين العمال من جهة وبين أصحاب الأعمال من جهة أخرى بسبب الجشع الذي استولى على هؤلاء الأخيرين ، وهو جشع لا يعرف الحدود . لقد استبد بهم هذا الجشع فراحوا يفرضون على العمال أقسى الشروط : ساعات عمل طويلة ، وأجور ضئيلة .. الى آخره .. كانوا يزدادون سمنة وترفا ليزداد العمال وذووهم هزالا وشظفا . ومن هنا كان هذا التناقض الحاد ثم الصراع المشتعل الأوار دائما . أما في الاسلام فالكسب مشروط بأن يكون من حلال ، ولا حلال مع بخس حقوق الاجراء(٩٦) والعمال . ولست في حاجة

وسلم : انك امرؤ فيك جاهلية ، هم اخوانكم وخولكم : جعلهم الله تحت ايديكم ، فمن كان اخوه تحت يده فليطعمه مما يأكل وليلبسه مما يلبس ، ولا تكلفوهم مايغلبهم ، فان كلفتموهم فاعينوهم عليه » (متفق عليه) .

(٩٤) أنظر الاسلام وحقوق الانسان ص/٦١٢ وما بعدها .

(٩٥) أنظر الآية — ٥٦ — من سورة الذاريات .

(٩٦) وفضلا عن ذلك فانه ليس لصاحب المال في الاسلام الا ما يكفي لطيب عيشه هو واهله بالمعروف . (أنظر الاسلام وحقوق الانسان ص ٤٨٧ وص ٦٥٨ ، ٦٦٠ ، ٦٦٧) والعواصم من القواصم ، نفسه ، ص٧٥ وفيه « أن المسلم له في نفسه وذويه من المال الذي يملكه ما يكفيه ويكفيهم بالمعروف كأمثاله وامثالهم من أهل العفة والقناعة والدين » .

الى أن أنبه الى أن الاسلام يجب أن يطبق ككل • وفى مجال علاقات العمل لا ينبغى أن نحرم على العمال (الاضرب) ثم نحل لأصحاب الأعمال استغلالهم والاستبداد بهم ، وامتصاص دمائهم • لو أحب كل انسان لغيره ما يحب لنفسه ، ولو التزم كل منا بالعدل والانصاف ، لما كان للاضراب ونحوه من ألوان الصراع مكان ولا مجال • يقول تعالى : « ان الله يأمركم أن تؤدوا الأمانات الى أهلها »(٩٧) ويقول فى آية أخرى : « ان الله يأمر بالعدل والاحسان »(٩٨) •

وبعد : فان المؤمنين — كما يجب أن يكونوا — جسم واحد ، وأمه واحدة ، ليس فيهم فئات ولا طبقات • ومن كانوا كذلك ، فليس من المعقول أن يقوم بينهم صراع(٩٩) •

١٢٠ — ماذا عن استقالة الموظفين ؟ :

تكلمت فيما سبق(١٠٠) عن استقالة الموظفين ووجوب تنظيمها فى القانون الادارى بمفهومه المعاصر ، ومما قلته انه لما كان تأبيد الخدمة باطلا ، ولما كانت السخرة قد ألغيت(١٠١) من سائر الدول المتحضرة ، احتراما لآدمية الانسان فانه يترتب على ذلك الاعتراف

---

(٩٧) النساء — ٥٨ —
(٩٨) النحل — ٩٠ —
(٩٩) انظر — ايضا — الاسلام وحقوق الانسان ، ص ٣٤٧ومابعدها بعنوان « الاسلام والأحزاب » •
(١٠٠) انظر سابقا بند ١٠١ •
(١٠١) انظر — على سبيل المثال — المادة — ١٣ — من الدستور الدائم لجمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١ ، والمادة — ٥٢ — من الدستور الدائم لجمهورية السودان الديمقراطية لسنة ١٩٧٣

العامل(١٠٢) .. بالحق فى الاستقالة . ولكن هذا ليس الا أحد جانبى المسألة ، أما الجانب الآخر الذى يجب عدم اغفاله فهو ضرورة استمرار المرفق العام فى أداء الخدمة العامة باطراد وعلى خير وجه . وتوفيقا بين الاعتبارين وجب الاعتراف للعامل بالحق فى الاستقالة من العمل مع وجوب استمراره فيه الى أن تقبل استقالته ، أى الى أن تدبر ادارة المرفق أمر من يحل محله . واذا كان من الواجب على العامل أن يستمر فى العمل الى أن تقبل استقالته للسبب السابق ذكره فانه من الواجب على ادارة .. المرفق ألا تتعنت فى استعمال حقها فى قبول الاستقالة ، أى عليها ألا تستخدم هذا الحق الا للصالح العام وحده .

والأمر فى الشريعة الاسلامية لا يختلف ــ أو لايكاد يختلف ــ عن هذا الذى ذكرت وقد سبق أن نقلت عن الماوردى قوله : انه فى حالة تحديد زمان نظر العامل بمدة معينة (بالشهر أو السنة) فانه اذا ما كان جارية عليها معلوما بما تصح به الأجور ، لزمه العمل فى المدة الى انقضائها لأن العمالة فيها تعتبر من الاجارات المحضة ، ويؤخذ العامل فيها بالعمل الى انقضائها اجبارا) .. وان لم يقدر جارية بما يصح فى الأجور لم تلزمه المدة وجاز له الخروج من العمل اذا شاء بعد أن ينهى الى موليه **حال تركه حتى لا يخلو عمله من ناظر فيه (١٠٣)** .

---

(١٠٢) بعض التشريعات تحدد مقصودا معينا من لفظ (العامل) يختلف عن المقصود من لفظ (الموظف) . انظر ــ على سبيل المثال ــ المادة ــ ٢ ــ من قانون الخدمة العامة (السودانى) لسنة ١٩٧٣ ، أما لفظ (العامل) هنا فيشمل الموظف والعامل معا .

(١٠٣) انظر سابقا بند/٨٣

وفى حالة التحديد بالعمل لا بالزمن تكون مدة نظر العامل مقدرة بفراغه من هذا العمل فاذا فرغ منه انعزل عنه ، وهو قبل فراغه على ما ذكرنا (فى الحالة السابقة ، حالة التحديد بالزمن) يجوز أن يعزله المولى • وعزله لنفسه معتبر بصحة جاريه وفساده • (كما هى الحال فى حالة التحديد بالشهر والسنة)•

والحالة الثالثة أن يكون التقليد مطلقا فلا يقدر بمدة ولا عمل•• فهذا تقليد صحيح ، وان جهلت مدته ، لأن المقصود منه الاذن لجواز النظر ، وليس المقصود منه اللزوم المعتبر فى عقود الاجازات(١٠٤) •

ويمكن التعقيب على ما تقدم بالتالى :

١ ــ القاعدة أو الأصل أن عقد العمل (أو الوظيفة) فى الشريعة الاسلامية عقد رضائى ، واذا كانت هذه الرضائية هى القاعدة فى انشائه فهى كذلك القاعدة والأصل فى انهائه • وهذا يعنى جواز الاستقالة •

٢ ــ غير أنه يجب ــ وفى كل الأحوال ولصالح استمرارية المرفق العام ــ أن ينهى العامل الى موليه رغبته فى ترك العمل ، وعليه أن يستمر فيه حتى يتم تدبير من يحل محله •

٣ ــ هذا الذى ذكرته فى الفقرة السابقة مقتر فيما نقلته عن الماوردى (وهو ذاته ما أورده أبو يعلى) فى حالة تقدير العمل وتحديده ــ وكذلك فى حالة (تحديد زمن العمل) وكان جارى العامل على العمل غير مقدر بما يصح فى الأجور •

---

(١٠٤) الاحكام السلطانية الماوردى ص/٢١٠ ، وابويعلى ص/٢٤٨ .

٤ ــ فاذا كان العمــل أو الزمن مخددا وكان الجــارى مقد ر بما يصح فى الأجور لزمه الاستمرار فى العمل حتى انجازه أذا كن انتقدير (بالعمل) وحتى انتهاء المدة اذا كان التحديد بالزمن •

٥ ــ ومع ذلك فانه اذا كان ما ذكرته فى هذه الفقرة الأخيرة هو لقاعدة ، فانه لا ينفى امكان الاستقالة فى هــذه الحالة لعذر • وقد سبق آن ذكرت(١٠٥) (نقلا عن الماوردى) أنه اذا أراد بعض الجيش اخراج نفسه من الديوان جاز مع الاستغناء عنه ، ولم يجز مع الحاجة اليه الا لعذر •

٦ ــ فاذا كان التقليد مطلقا غير محدد بقدر من العمــل أو بمدة من الزمن فهذا لا يعنى اللزوم فى جــانبى طرفى العقد فللمولى أن يعزل المتولى وأن يستبدل به غيره ، اذا اقتضى صالح المرفق العــام ذلك • وللعامل الحق فى ترك العمل بالاستقالة بشرط الاستمرار فى العمل حتى تاريخ قبولها ، وعلى جهة الادارة عدم التعنت فى هــذا القبول كما سبق القول •

١٢١ ــ العــاملون الفعليون :

الأصل أنه لكى يكون تعيين العمال صحيحا ولكى تكون اعمالهم وتصرفاتهم الوظيفيــة سليمــة وغير معيبــة ، ولكى يكون نظرهــم نافذا ــ يجب أن يكون قد صــدر بتعيينهم قرار ممن يملكه ، وذلك فضلا عن شروط أخرى مبينة فى(١٠٦) مظانها • هؤلاء هم العاملون

---

(١٠٥) انظر سابقا بند/٨٣

(١٠٦) انظر سابقا الفصل الأول من الباب السادس بعنوان (تقليد العمال) والفصل الثالث من نفس الباب (فى تحديد العمل) والماوردى ، نفسه ص٢٠٩ بعنوان (القسم الثالث فيما اختص بالعمــال من تقليــد

القانونيون ويقابلهم من يسمون بالموظفين أو العاملين الواقعيين أو الفعليين (١٠٧) . وللموظف الفعلى هذا فى القانون المعاصر صور كثيرة وأحكام عديدة ... وحديث طويل(١٠٨) . و كتفى هنا بالاشارة الى أحدى هذه الصور : وهى أنه قد يحدث فى أحوال استثنائية (كالحروب والثورات والانقلابات ... الى آخره) ، أن تختفى السلطة الشرعية كلية ، وينهض بعض المواطنين (ممن لم يصدر بتعيينهم قرارات اطلاقا) بتسيير بعض المرافق العامة الضرورية .

وقد أقر القضاء سلامة أعمال هؤلاء استنادا الى المبدأ الذى يقضى بضرورة سير المرافق العامة بانتظام واستمرار .

وهذا الذى انتهى اليه القضاء والفقه المعاصران نجده واردا فى الفقه الإسلامى منذ قرون وقرون . وقد سبق أن نقلت(١٠٩) عن الماوردى قوله : « ولو اتفق أهل بلد قد خلا من قاض على أن قلدوا عليهم قاضيا ، فان كان امام الوقت موجودا أبطل التقليد . وان كان مفقودا صح التقليد ، ونفذت أحكامه عليهم . فان تجدد — بعدنظره — امام ، لم يستدم النظر الا باذنه ، ولم

وعزل) ، ويشتمل على ستة فصول وانظر (دروس فى القانون الادارى) ص ١١٠ وما بعدها والمادة ٧ من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ بشأن العاملين المدنيين بمصر) .

وانظر :المادة/١٤ منقانون الخدمة العامة رقم ٥ لسنة ١٩٧١ بجمهورية السودان الديمقراطية ، والمادة / ١٧ من لائحة الخدمة لسنة ١٩٧٥ الصادرة بتنفيذ هذا القانون الاخير .

(١٠٧)وهم الذين لم تصدر بتعيينهم قرارات اطلاقا أو كانت قرارات تعيينهم معيبة .

(١٠٨) انظر على سبيل المثال — (دروس فى القانون الادارى) ص/٨٦ وما بعدها ، والدكتور / الطماوى ، **الوجيز ص ٣١١ وما بعدها** .

(١٠٩) انظر سابقا بند/٨٣ والماوردى ص٧٦ ، وابايعلى ص/٧٣. وقواعد الاحكام لابن عبدالسلام ، ص/٧٩ ومابعدها .....

ينقض ما تقدم من حكمه . والعبارة واضحة فى أنه فى حالة فقد السلطة الشرعية ، والبلد خال من قاض ، فلأهل هذا البلد أن يقلدوا قاضيا عليهم ، وتكون أحكامه نافذة فيهم ما دام أمام الوقت غير موجود ، فاذا وجد وأقر تقييده استمر ، والا انعزل لكن ما أصدره من أحكام لا ينقض . وما قيل فى مرفق القضاء هنا يقال فى أى مرفق ضرورى آخر .

١٢٢ ـ الظروف الطارئة :

القاعدة العامة هى أن (العقد شريعة المتعاقدين) فهو ـ بما يتضمنه من أحكام وشروط ، وحقوق وواجبات ـ نافذ على الأطراف فيه . ولا يعفى أحد أطراف العقد من حكم هذه القاعدة الا القوة القاهرة التى تجعل تنفيذ العقد أو أحد بنوده ، من المستحيلات . غير أنه قد تطرأ ظروف لا تجعل تنفيذ الالتزام مستحيلا (كما فى حالة القوة القاهرة) ، وانما تجعله فقط مرهقا وعسيرا ، وهذه هى الظروف الطارئة التى صاغ مجلس الدولة الفرنسى نظرية فيها بمناسبة قضية شهيرة تعرف (بقضية غز بوردو) . وخلاصة القضية أن احدى الشركات كانت قد ارتبطت مع بلدية بوردو بتوريد الغاز للمدينة . بموجب عقد التزام . ولما قامت الحرب العالمية الأولى وتعذر الحصول على الفحم بسبب تجنيد عمال المناجم ومحاصرة الموانى الانجليزية ارتفعت أسعار تكلفة استخراج الغز ارتفاعا فاحشا ولما لجأت الشركة الى البلدية لرفع سعر التوريد رفضت هذه الأخيرة محتجة بالقاعدة المدنية التى تقضى بأن العقد شريعة المتعاقدين . ورفعت الشركة دعوى أمام مجلس الدولة الذى وضع ـ كما سبقت الاشارة وبمناسبة هذه القضية (نظرية الظروف الطارئة) . واذا كان المجلس قد خرج فى حكمه فى هذه القضية

على القاعدة المدنية السابق ذكرها ، فليس ذلك — أساسا — من أجل الشركة وانما من أجل المرفق العام وضرورة استمراره في أداء الخدمة التي يقدمها للمنتفعين الذين سيضارون في حالة توقفه عن امدادهم بها • وخلاصة النظرية أنه في حالة حدوث ظروف لم تكن في الحسبان ، تجعل تنفيذ الالتزام — بالنسبة الى الملتزم — مرهقا ، فله الحق في أن يطلب من الادارة المساهمة في الخسارة التي لحقت به • ومن ذلك نرى أن نظرية الظروف الطارئة — كما صاغها مجلس الدولة الفرنسي — وضع وسط بين الحالة العادية التي يفي فيها الملتزم بالتزامه وبين حالة القوة القاهرة التي تجعل تنفيذ الالتزام مستحيلا •

وفي مصر ورغم وقوف الفقه وبعض المحاكم الى جانب هذه النظرية الا أن محكمة النقض رفضت الأخذ بها ونقضت حكما لمحكمة الاستئناف الوطنية سايرت فيه النظرية • وبقى الأمر كذلك الى أن اعتنق المشرع المصري النظرية في المادة ٦ من القانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٤٧ الخاص بتنظيم المرافق العامة ، وكذلك في المادة ٤٧/٢ من القانون المدني الجديد ونصها « العقد شريعة المتعاقدين فلا يجوز نقضه أو تعديله الا بالاتفاق بين الطرفين أو للأسباب التي يقررها القانون ومع ذلك اذا طرأت حوادث استثنائية عامة ، لم يكن في الوسع توقعها ، ويترتب على حدوثها أن تنفيذ الالتزام التعاقدي — وان لم يصبح مستحيلا — جاء مرهقا للمدين بحيث يهدده بخسائر فادحة جاز للقاضي — تبعا للظروف وبعد الموازنة بين مصلحة الطرفين — أن يرد الالتزام المرهق الى الحد المعقول ويقع باطلا كل اتفاق يخالف ذلك(١١٠) » • وبهذا النص صارت مصر تطبق

---

(١١٠) قارن بالمادة — ٧٣ — من القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧٤ (قانون العقود بالسودان) ونصها « اذا طرأت حوادث استثنائية عامة

نظريـــة الظروف الطارئة ليس بالنســبة الى العقود الاداريـــة فقط وانما بالنسبة الى العقود المدنيـــة كذلك •• وليس هـــذا فحسب بل انها جعلت هذا من النظام العام ، وأبطلت كل اتفاق يخالفه •

وبعد فماذا عسى يكون موقف الشريعة الاسلامية من نظريـــة الظروف الطارئة ؟؟ يكفى أن نذكر هنا للاجابة على ذلك هـــذه الآيات من كتـــاب الله وهى قـــوله تعـــالى : « يأيهـــا الذين آمنوا أوفوا بالعقود »(١١١) ••• وقـــوله : « وأوفوا بالعهـــد ان العهـــد كان مسئولا »(١١٢) •• وقوله : « ان الله يأمركم أن تؤدوا الامانات الى أهلها »(١١٣) •• والالتزام أمانـــة • ومن أقـــواله عليه الصـــلاة والسلام : « المؤمنون عند شروطهم الا شرطا أحل حراما أو حرم حلالا » فهذه النصـــوص جميعا ــ ومثلها كثير ــ تقرر القاعـــدة :

لم يكن فى الوسع توقعها ، وترتب على حدوثها ان الوفاء بالالتزام ــ وان لم يصبح مستحيلا ــ صار مرهقا للملتزم ، بحيث يهدده بخسارة فادحـــة ردت المحكمة الالتزام المرهق الى الحد المعقول ، وذلك تبعا للظـــروف ، وبعد الموازنة بين مصلحة الطرفين ، ويقع باطلا كل اتفاق على خـــلاف ذلك » ويلاحظ على النصين المصرى والسودانى تشابههما لفظا ومعنى ، فيما عدا ما جاء فى النص السودانى من عبارة « ... ردت المحكمة .. » التى يقابلها فى النص المصرى عبارة « جاز للقاضى .. أن يرد الالتزام » والنص المصرى واضح فى ان المسألة جوازية بالنسبة الى القاضى ، اى ان الامر متروك لتقديره .. أما النص السودانى فقد اختار تعبير «..ردت المحكمة....» فهل معنى ذلك انه ليس للقاضى السودانى فى هـــذا الامر سلطة التقدير ؟ لااظن ذلك . ويرجح هذا الظن عندى ما جاء فى النص من عبارة « .. وذلك تبعا للظروف ، وبعد الموازنة بين مصلحة الطرفين» فالقاضى هو الذى يقوم بالموازنة المشار اليها فى النص ، وهو الذى يرى الظروف ويقدرها ، وعلى ضوء هذا كله يصدر حكمه . اى أن سـلطته ــ فى هذا الشأن ــ لاتختلف عن سلطة زميله الذى يطبق النص المصرى.

(١١١) الاية ــ ١ ــ من سورة المـــائدة (١١٢) الاسراء ــ ٣٢

(١١٣) النسـاء ــ ٥٨

(العقد شريعة المتعاقدين) وتؤكدها • وهـذا هو الأصل غير أن هناك استثناء يرد على هـذا الأصـل • يقول تعـالى : « وان كان ذو عسرة فنظرة الى ميسرة ، وأن تصـدقوا خير لكم ، ان كنتم تعلمون ، واتقوا يومـا ترجعون فيـه الى الله ، ثم توفى كل نفس ما كسبت وهم لا يظلمون »(١١٤) •

فالمسلم مطالب ــ اذا أعسر مدينه ــ بالانتظار الى الميسرة ، وهو مدعو فى هذه الحالة ، وخاصة اذا طال الاعسار ، الى التصدق بالدين أى بالتنازل عنه ، وادخاره عند الله ثوابا ورصيدا • وهو من باب أولى مطالب بمشـاطرة الطرف الآخر فى العقد الخسـائر التى ترتبت على ظروف طرأت ولم تكن فى الحسبان عند التعاقد(١١٥) •

---

(١١٤) البقرة ــ ٢٨٠ و ٢٨١

(١١٥) العسرة ضيق الحال من جهة عدم المـال ؛ والنظرة التأخير والميسرة مصدر بمعنى اليسر •

« وأن تصدقوا خير لكل » ندب الله تعالى بهذه الالفاظ الى الصدقة على المعسر ، وجعل ذلك خيرا من انظاره . والاحاديث الشريفة فى ذلك كثيرة : منها قوله صلى الله عليه وسلم « من أنظر معسرا كان له بكـل يوم صدقة .. » وقال صلى الله عليه وسلم : « حوسب رجل ممن كان قبلكم فلم يوجد له من الخير شىء ، الا انه كان يخالط النـاس ، وكان موسرا ، فكان يأمر غلمانه أن يتجاوزوا عن المعسر . قال : قال الله عز وجل : نحن احق بذلك منه ، تجاوزوا عن عبدى » وفى حديث آخر « من سره أن ينجيه الله من كرب يوم القيامة فلينفس عن معسر أو يضع عنه » وفى حديث رابع « من أنظر معسراً أو وضع عنه أظله الله فى ظله » . فرب الدين اذا علم عسرة مدينه ، أو ظنها ، حرمت عليـه مطالبته ، وان لم تثبت عسرته عند الحاكم . انظر فى تفسير هذه الايـة القرطبى ج٣ ص ٣٧٤ ومابعدها و « الاسلام وحقوق الانسان » ص ٧٧ وما بعدها . وانظر الايتين ٢٧٨ و ٢٧٩ من نفس السورة ، وهمـا : « ياأيها الذين آمنوا اتقوا الله وذروا ما بقى من الربا ان كنتم مؤمنين. فان لم تفعلوا فأذنوا بحرب من الله ورسـوله ، وان تبتم فلكم رءوس أموالكم لاتظلمون ولا تظلمون » وان كان ذو عسرة ... الى آخره » .

١٢٣ ـ عدم جواز التنفيذ على أموال المرفق العام :

اذا كان المرفق العام من المرافق التى تدار بطريقة الادارة المباشرة فان أمواله أموال علمة لا يجوز التصرف فيها • وقد جاء فى المادة ٨٧ من القانون المدنى المصرى أنه تعتبر أموالا عامة العقارات والمنقولات التى للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة والتى تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو مرسوم أو قرار من الوزير المختص » ، وهذه الأموال لا يجوز التصرف فيها أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم » هذا هو الحكم فى حالة ما اذا كان المرفق يدار ـ كما سبق القول ـ بطريقة الادارة المباشرة ، ولكن ما الحكم اذا كان المرفق يدار بطريقة الالتزام ؟؟ المعروف أن

وانظر تفسير « فى ظلال القرآن » للمرحوم سيد قطب ومما جاء فيه : ليس للدائن إلا استرداد راس المال مجردا .. فأما تنمية المال فلها وسائلها الأخرى البريئة النظيفة .. فاذا حل وقت الوفاء بالدين ، وكان المدين معسرا ، « فليس السبيل هو ربا النسيئة ،بالتأجيل مقابل الزيادة ، ولكن هو الانظار الى ميسرة ، والتحبيب فى التصدق به لمن يريد مزيدا من الخير أوفى واعلى . انها السماحة الندية التى يحملها الاسلام للبشرية ، انها الظل الظليل الذى تأوى اليه البشرية المتعبة فى هجير الاثرة والشح والطمع والتكالب والسعار . انها الرحمة للدائن والمدين وللمجتمع الذى يظل الجميع . آن المعسر ـ فى الاسلام ـ لايطارد من صاحب الدين .. انما ينظر حتى يوسر .. والله يدعو صاحب الدين الى التصدق بدينه .. أن ابطال الربا يفقد كثيرا من حكمته اذا كان الدائن سيروح يضايق المدين ، وهو معسر .. فمن هنا كان الامر بالانتظار حتى الميسرة ، ثم الدعوة الى التصدق بالدين .

والنصوص الاخرى تجعل للمدين المعسر حظا من مصارف الزكاة ليؤدى دينه وييسر حياته « انما الصدقات للفقراء ... والغارمين ... » (الاية ـ ٦٠ التوبة) والغارمون هم المدينون ، الذين انفقوا مااقترضوه فى الطيب النظيف ، ثم قعدت بهم الظروف « أنظر رتارن بالمرحوم عبدالقادر عوده ، نفسه ص ٥٨ وفيه يشير الى نظرية الطوارىء ، أو تغير الظروف ويقول ان الفقهاء اخذوها من نصوص القرآن « لايكلف الله نفسا الا وسعها » (٢٨٦البقرة) « وما جعل عليكم فى الدين من حرج» « وقد فصل لكم ما حرم عليكم الا ما اضطررتم اليه » (١١٩ الانعام)

أموال المرفق فى هـذه الحالة ، ـ وان كانت ستؤول الى السلطة العامـة مانحـة الامتياز فى نهايـة المدة ، ـ الا أنهـا تبقى ملكا للملتزم أثناءها ، ويستطيع التصرف بالبيع فيها • فهل يجوز التنفيذ على أموال الملتزم هذه سدادا لما عليه من ديون ؟ رفضت المحـاكم ذلك استنادا الى قاعدة **وجـوب اسـتمرار المرفـق العـام** (أنظر حكم محـكمة القاهـرة للأمور المستعجلة فى ١٠/١١/١٩٥٤ منشـور بالمحـاماة س ٣٥ عـدد ٩ ص ١٧٧٤(١١٦)) وأنظـر كذلك المادة ٨ مكرر من القانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٤٧) •

وعن الحكم فى الشريعة الاسلامية أنقل هذه الفقرة عن المحلى لابن حزم(١١٧) « لا يجوز الانفراد باحياء ما فيه ضرر ظاهر بالناس كالملح الظاهر والماء الظاهر والمرافق العامة كالمراح ورحبـة السوق • والطريق والمصلى ، لا يجوز ذلك لا باقطاع الامام ولا بغيره »(١١٨)•

---

(١١٦) قالت المحكمة : « من المتفق عليه انه بالنسبة الى المـرافـق التى تدار بطريق غير مباشر ، فانه رغم أن اموالها تظل ملكـا خاصـا للملتزم الاصلى ، وتدخل فى الضمان العام لدائنيه ، الا ان هـذه الاموال تجب احاطتها بضمان عدم جواز توقيع الحجز عليها الا فى الحـدود التى لاتتعارض مع سير المرفق ذاته ، لان القاعدة ــ فى حالة تعارض المصلحة العامة والمصلحة الخاصة ــ تقضى بتغليب الاولى على الثانية . ومن ثم لايجوز لدائنى الملتزم توقيع الحجز على الايراد الا فى الحدود التى لاتمنع من سير المرفق ذاته والاستمرار فى أداء خدماته للجمهور ، كما أنـه لايجوز من باب أولى ــ توقيع الحجز على ذات الاموال موضوع المرفـق نفسه » .

(١١٧) جـ٨ ص ٢٣٣ بند ١٣٤٨ . وقد سبق ذكره .

(١١٨) الاحياء سبب من أسباب الملك لقوله (ص) « من أحيا أرضا مواتا فهى له » وأحياء الموات يكون بالبناء أو بالـزرع أو بالغـرس . انظر المـاوردى ص ١٧٧ وما بعدها . هذا ، والعبارة واضـحة فى ان الدولة لاتستطيع التصرف فى هـذا المـال بالبيـع أو غيره مادام مخصصا لمنفعة عامة (أى مادام مرفقا عاما) . ومن باب أولى لايجوز التنفيذ عليه ، لان التنفيذ مقدمة للبيع ، وهذا غير جائز .

المبحث الرابع

المرافق العامة بين الاختيار والاجبار
أو
الدولة الفاضلة والمجتمع القوى السعيد

سبقت الاشارة (١١٩) الى أن المرافق العامة تتعدد وتتنوع باطراد وأنه يمكن تقسيمها تقسيمات مختلفة • ومن هذه التقسيمات تقسيمها الى مرافق اختيارية وأخرى اجبارية • والقاعدة أن انشاء المرافق العامة مما يدخل فى السلطة التقديرية للادارة تنشئها أولا تنشئها طبقا لامكانياتها والظروف التى تعيشها • غير أنه يجب التنويه هنا بأن على الادارة ألا تسىء استعمال هذه السلطة ، فتحابى بعض أجزاء القطر بانشاء المرافق العامة كالمدارس والمستشفيات •• الى آخره دون الأجزاء الأخرى منه • وتصرفات الادارة فى هذا الشأن خاضعة للرقابة القضائية ، وذلك فضلا عن أنواع الرقابة الأخرى ومنها الرقابة السياسية • واذا كانت القاعدة — كما تقدم — أن انشاء المرافق العامة مما يدخل(١٢٠) فى السلطة التقديرية للادارة ، فان مجلس الدولة المصرى قد أفتى — كما سبق القول — بأن •• هناك مرافق عامة تجبر الدولة على انشائها وتقديم خدماتها بالمجان كمرفق اطفاء الحريق • هذا فضلا عن أن القانون قد يلزم — أحيانا — الهيئات المحلية بانشاء مرفق أو مرافق عامة معينة ، وفى هذه الحالة لا تكون هذه الهيئات مختارة فى انشاء هذه المرافق أو عدم انشائها •

١٢٥ — ومن الفقه الاسلامى نقرأ الماوردى(١٢١) قوله :

---

(١١٩) انظر سابقا ، بند — ٩٩ —

(١٢٠) أنظر سابقا بند — ٩٩ —

(١٢١) نفس المرجع ص ٢١٤ و ٢١٥

« وأما المستحق على بيت المال فضربان : أحدهما ما كان بيت المال فيه حرزا ، فاستحقاقه غير معتبر بالوجود • فان كان المال موجودا فيه كان صرفه فى جهاته مستحقا على وجه البدل كأرزاق الجند وأثمان الكراع والسلاح ، فاستحقاقه غير معتبر بالوجود ، وهو من الحقوق اللازمة مع الوجود والعدم • فان كان موجودا عجل دفعه كالديون مع اليسار • وان كان معدوما وجب فيه — على الانظار — كالديون مع الاعسار • والضرب الثانى أن يكون مصرفه مستحقا على وجه المصلحة والارفاق دون البدل ، فاستحقاقه معتبر بالوجود دون العدم • فان كان موجودا فى بيت المال وجب فيه وسقط فرضه عن المسلمين • وان كان معدوما سقط وجوبه عن بيت المال ، وكان — ان عم ضرره — من فروض الكفاية على كافة المسلمين كالجهاد • حتى يقوم به منهم من فيه كفاية • وان كان مما لا يعم ضرره كوعور طريق قريب يجد الناس طريقا غيره بعيدا ، أو انقطاع شرب يجد الناس غيره شربا • فاذا سقط وجوبه عن بيت المال بالعدم سقط وجوبه عن الكافة لوجود البدل • فلو اجتمع على بيت المال حقان ضاق عنهما واتسع لأحدهما صرف فيما يصير منهما دينا ؛ فان ضاق عن كل واحد منهما جاز لولى الأمر — اذا خاف الفساد — أن يقترض على بيت المال ما يصرفه فى الديون دون الارتفاق(١٢٣) ••وفى مكان آخر يقول الماوردى (ومثله أبو يعلى)(١٢٤) فأما الأمر بالمعروف فى حقوق الآدميين فضربان :

---

(١٢٢) الكراع اسم يجمع الخيل والسلاح (اى عدة الحرب عموما)

(١٢٣) بنفس المعنى واللفظ — ابو يعلى ، نفسه ص ٢٥٢ و ٢٥٣

(١٢٤) نفسه ص ٢٤٥ وما بعدها ، و « ابو يعلى » ص ٢٨٩ وما بعدها (والكلام بشأن قيام المحتسب بوظيفته من الامر بالمعروف والنهى عن المنكر) •

عام وخاص . فأما العام(١٢٥) فكالبلد اذا تعطل شربه أو استهدم سوره ، أو كان يطرقه بنو السبيل من ذوى الحاجات فكفوا عن معونتهم . فان كان فى بيت المال مال لم يتوجه عليهم فيه أمر باصلاح شربهم وبناء سورهم ، ولا بمعونة بنى السبيل فى الاجتياز بهم ، لأنها حقوق تلزم بيت المال دونهم . وكذلك لو استهدمت مساجدهم وجوامعهم . فأما اذا أعوز بيت المال كان الأمر ببناء سورهم ، واصلاح شربهم وعمارة مساجدهم وجوامعهم ومراعاة بنى السبيل(١٢٦) فيهم متوجها الى كافة ذوى المكنة ، ولا يتعين أحدهم فى الأمر به .. فأما اذا كف ذوو المكنة عن بناء ما استهدم وعمارة ما استرم ، فان كان المقام فى البلد ممكنا ، وكان الشرب ، وان قل ، مقنعا ، تركهم واياه . وان تعذر المقام فى البلد لتعطيل شربه واندحاض سوره ، نظر : فان كان البلد ثغرا يضر بدار الاسلام تعطيله لم يجز لولى الأمر أن يفسح فى الانتقال عنه ، وكان حكمه حكم النوازل اذا حدثت فى قيام كافة ذوى المكنة به .. وان لم يكن هذا البلد ثغرا مضرا بدار الاسلام كان أمره أيسر وحكمه أخف ، ولم يكن للمحتسب أن يأخذ أهله جبرا بعمارته ، لأن السلطان أحق بالقيام به . فاذا أعوز السلطان المال ، يقول لهم المحتسب — ما استدام عجز السلطان عنه — أنتم مخيرون بين الانتقال عنه أو التزام ذلك ما يصرف فى مصلحة التى يمكن معها دوام استيطانه ، فان أجابوه الى التزام ذلك كلف جماعتهم ما تسمح به نفوسهم ، ولم تجز أن يأخذ كل واحد منهم فى عينه أن يلتزم جبرا ، ما لا تسمح به

---

(١٢٥) لاحظ الصفة العامة (وهى جوهر المرافق العامة) — فى كل هذه الخدمات وما ذكره فقيهنا الكبير ليس الا أمثلة ، ومعنى ذلك أن كل الاحكام الواردة هنا تنطبق على كل ما عدا ذلك من المرافق العامة المماثلة .

(١٢٦) أنظر — فيما يتعلق بابن السبيل — بند — ١٠٩ —

نفسه من قليل ولا كثير • ويقول : ليخرج كل منكم ما سهل عليه وطاب نفسا به • ومن أعوزه المال أعان بالعمل حتى اذا اجتمعت كفاية المصلحة ، أو يلوح اجتماعها لضمان كل واحد من أهل المكنة قدرا طاب به نفسا ، شرع حينئذ فى عمل المصلحة وأخذ كل ضامن من الجماعة بالتزام ما ضمنه ، وان كان مثل هذا الضمان لا يلزم فى المعاملات الخاصة ، لأن حكم ما عم من المصالح موسع فكان حكم الضمان فيه أوسع(١٢٧) •

١٢٦ ــ قبل التعقيب على ما نقلته عن الماوردى وأبى يعلى فيما تقدم أرى أنه ينبغى توضيح أمرين :

أولهما : فى الماضى ــ وغالبا ــ كان اقليم الدولة ، بمن عليه ، وما عليه ، ملكا خاصا للحاكم ، شأنه فى هذا شأن صاحب الاقطاعية فى أى زمان ومكان • فاذا أنشأ صاحب الاقطاعية فى اقطاعيته طريقا أو جسرا أو مجرى ماء مثلا ، فليس ذلك من أجل فلاحى الأرض ، لأن هؤلاء لم يكونوا بالنسبة اليه سوى رقيق أو شبه رقيق ، لا يلتزم نحوهم أو لا يكاد يلتزم بشىء • كانت كذلك ــ وغالبا ــ الحال فى الماضى حين كان الحكام يحكمون بالقوة وبالحق الالهى(١٢٨) • أما اليوم ، وفى ظل النظم الديمقراطية فالحكام والحكم بالشعب ، ومن الشعب ومن أجل الشعب • فالحاكم ــ بهذا المفهوم ــ مجرد حكم • ان •• المال مال الناس • والحاكم مجرد خازن وقاسم بالحق والعدل ، فليس من حقه ان يمسك هذا المال عن النفع العام ، ليبدده فى الملذات

---

(١٢٧) تأمل هنا كيف يكون التعاون على البر والتقوى ، (الآية ــ ٢ من المائدة) ، وكيف يكون التكافل الاجتماعى فى الاسلام .

(١٢٨) انظر فى تفصيل ذلك : الاسلام وحقوق الانسان ص ٦١٤ ، وما بعدها . ص ٢١٧ وما بعدها .

او المغامرات أو فى المحافظة على شخصه أو نظامه كما كان يفعــل الحكام الذين كانوا يستمدون حقهم فى الحكم من أى مصــدر آخر سوى الشعب •

واذا كان هذا صحيحا فانه من الصحيح أيضا أن الحاكم ليس ساحرا وليس بصانع المعجزات • ان للناس حاجات ورغبات ، وليس فى مقدور الحــاكم أن يشبع كل الحاجات ، وأن يحقق كل الرغبات بين يوم وليلة • ان القضية ــ مع توفر الاخلاص والصدق وحسن النية ــ هى قضية أوليات فى حدود الامكانيات (المالية والبشريــة بالذات) • وترتيب الأوليــات أمر اجتهادى ، وكل اجتهــاد معرض لخطــأ • ان الممنوع هو ســوء اســتعمال السلطة ، هو المحابــاة أو التحامل اتباعا للهوى والغرض الشخصى ، هو توزيع الخــدمات العامــة على قوم دون آخرين ، مع أن هــؤلاء الآخرين أولى بهــذه الخدمات من الأولين •

وثانى الأمرين : هو أن مفهوم المرفق العــام ، يتطور ويتسع باستمرار ، وذلك فضلا عن اختلاف هــذا المفهوم باختلاف الشرائع والزمان المكان •

لقد ذكرت فيما سبق(١٢٩) أن اصطلاح المرفق العام يقصد به (فى أحد معنييه نشــاط معين تقوم به الادارة لصــالح الجمهــور ويقصــد به فى المعنى الثانى المنظمــة التى تقوم بهذا النشــاط • فالاصطلاح (بمعنيية هــذين) يتسع ليشــمل (كل مشروع تنشئه الدولة أو تشرف على ادارته) •• ويعمل بانتظــام واســتمرار ، ويستعين بسلطات الادارة لتزويد الجمهــور بالحاجــات العامــة ،

---

(١٢٩) راجع سابقا ــ بند ٩٦

لا بقصد الربح (أصـلا) • ان هـذا الاصطلاح يتسـع ويتطور « ويعترف بصفة المرفق العام للمرفق الصناعى والتجـارى » الذى • وان كان يعمل لتحقيق الربح(١٣٠) ، الا أن الهدف الرئيسى منه هو تحقيق المنفعة العامـة •

١٢٧ ـــ بعد هذا التوضيح أعود الى التعقيب على النص السابق ذكره وأقول ان القاعدة فى التشريع الاسلامى هى أن التكليف لايكون الا بقدر الطاقة والوسع • « لا يكلف الله نفسا الا وسعها »(١٣١)•

والدولة ، كالفرد لا تطـالب الا بقـدر ما يـكون لديهـا من قدرات(١٣٢) •• وامكانيـات • ولقد كانت الشعوب دائما وستبقى ذات حاجات ورغبـات لا تنتهى • وقيـام الدولة باشـباع هـذه الحاجات وتلبية هـذه الرغبـات محكوم بما لديهـا من مال وخبرات

---

(١٣٠) انظر ـــ على سبيل المثال ـــ الفقـرة ـــ ٢ ـــ من المـادة ـــ ٦ ـــ من الامر المؤقت رقم ـــ ٣ لسنة ١٩٧٥ (قانون الهيئة العامة للكهرباء والمياه ـــ بالسودان) ونصها : « تعمل الهيئـة على اسـاس تجارى لتحقق عائدا معقولا من استثماراتها لتوفير المـال لتنفيذ خططها الانمائية » •

(١٣١) البقـرة ٢٨٦

(١٣٢) فى هذا المعنى يقول عمر بن عبد العزيز :

« ما منكم من احد تبلغنا حاجته ـــ يتسع له ماعندنا ـــ الا جرصـنا ان نسد حاجته ما استطعنا ، وما منكم من احد تبلغنا حاجته لايتسع له ما عندنا الا تمنيت أن يبدأ بى وبخاصتى حتى يكون عيشه وعيشنا سواء» (الادارة الاسلامية فى عز العرب نفسه ص ١١٠) وفى النص من الوضوح والقوة والصدق ما يغنى عن أى تعليق ، بل انى اخشى أن أى تعليـق يحجب عنا بهاءه واشراقه ، ويضعف من قوة معانيه • ان أمير المؤمنين يتمنى لو استطاع تلبية كل الرغبات ، واشباع كل الحاجات ، ثم انـه لحريص كل الحرص على التسوية بينه وبين غيره حتى يكـون العيش سواء • رحم الله عمر بن عبد العزيز ، وكل الصالحين من حكـام المسلمين • وقليل ماهم •• ! ولايفوتنى بهذه المناسبة ان أسأل : هـل يعيش زعماء الشيوعيين فى البلاد الشيوعية نفس العيش الذى يعيشـه سائر الناس هناك هيهات ، هيهات !!

=

ومكنات . وترتيب الأولويات واجب فى سائر الأحوال ، وما زال الأهم مقدما على المهم فى مختلف الظروف . والنص يفرق بين ما كان مستحقا على بيت المال على وجه البدل كأرزاق الجند وأثمان الكراع والسلاح ، وبين ما كان مستحقا على وجه المصلحة والارتفاق ، فما كان من النوع الأول فهو من الحقوق اللازمة (كالديون سواء بسواء) . انها تكون واجبة الدفع فورا مع اليسار ، وتكون واجبة الدفع — مع الانظار — عند الاعسار . وما كان من النوع الثانى فانه — من حيث الاستحقاق على بيت المال — ليس بنفس الدرجة التى للنوع الأول . ولذلك فان استحقاقه على بيت المال معتبر بالوجود (وجود المال به) دون العدم . وتجب التفرقة بين حالتين : حالة ما اذا كان عدم وجود هذا المرفق العام يسبب ضررا عاما ، ففى هذه الحالة — وان سقط وجوبه عن بيت المال لعدم وجود مال به — فانه يكون من فروض الكفاية على كافة المسلمين ، بمعنى أنه يجب أن يقوم به من فيه كفاية منهم ، والا أثموا جميعهم . والحالة الثانية حالة كونه مما لا يعم ضرره ، لوجود

كما لايفوتنى هنا ان اذكر بمنزلة عمر بن عبد العزيز ، انه خامس الراشدين ، ومكانته — فى الاسلام — فقها وتطبيقا — معروف مرموق .. ومن ثم فان ما يذهب اليه له مغزى ووزن .

هذا هو عمر بن عبد العزيز ، فأين حكام المسلمين منه اليوم ؟ يذكر كاتب هذه السطور ان جزءا كبيرا من ميزانية مدينة القاهرة أنفق — ذات يوم — على بناء سور ضخم فخم حول حدائق احد القصور الملكية بالمدينة . وهى حدائق واسعة شاسعة . كان ذلك فى الربع الثانى من هذا القرن ، وكان ذلك على حساب الضروريات لشعب العاصمة الكبيرة . ومثل هذا فى سوء توزيع الخدمة العامة كثير ..! وما اصابنا ما اصابنا الا من ذنوبنا . والتوسيع فى ناحية ، والتقتير فى ناحية اخرى من اكبر الذنوب . ولن يغير الله ما بنا الا اذا غيرنا انفسنا ، وعدنا الى كتابنا وسنة نبينا .

البديل ، هنا يسقط الوجوب عن بيت المال بالعدم ، ويسقط الوجوب عن الكافة بالبذل .

وبذات المعنى السابق ، واستمرارا به ، فانه يجوز لولى الأمر — اذا خاف الفساد — أن يقترض على بيت المال لسداد الديون ، وليس له ذلك من أجل انشاء مرفق عام .

أقـــول :

انه واضح — من بين سطور النص السابق — أنه تجب التفرقة بين ما يمكن تسميته بالمرافق الضرورية والأساسية ، والمرافق التحسينية والثانوية . ففى حالة المرافق من النوع الأول (وعدمها مما يعم به الضرر) يجب على بيت المال القيام بها طالما وجد به مال ، فان لم يوجد به مال ، وجب ذلك على كافة المسلمين ، بمعنى أن ينهض بها من فيه الكفاية منهم ، والا أثموا كلهم . أما فى حالة المرافق التحسينية الثانوية فيمكن تأخيرها حتى يوجد ببيت المال ما يكفى لها هى الأخرى . وخلاصة ما تقدم ، أن الدولة والأمة فى الاسلام مطالبتان بانشاء المرافق العامة مع مراعاة الامكانيات والأولويات : وفى معنى الأولويات فان الضروريات مقدمة على الحاجيات ، وهذه مقدمة على التحسينيات ، فاذا اتسع المال وتوفرت الخبرات وسائر الامكانيات وجب النهوض بذلك كله ، مع وجوب العدل بين سائر الخلق على اقليم الدولة ، ومع تجنب المبالغة والسرف والترف ، وهذه كلها مما حرمه الشرع أو كرهه .

١٢٨ — فى النص أنه اذا أعوز بيت المال ، كان الأمر بانشاء المرافق العامة موجها الى كافة ذوى المكنة : صاحب المال بماله ، وصاحب الخبرة بخبرته ، وصاحب القوة البدنية بعمل يده . وكل ذلك دون تسلط من المحتسب أو تحكم ، وانما الأمر شورى : ومن كل واحد من أهل المكنة القدر الذى تطيب به نفسه ، وتتسع له

طاقته . فاذا اجتمعت كفاية المصلحة ، أو لاح اجتماعها ، شرع حينئذ فى عمل المصلحة ، وأخذ كل ضامن من الجماعة بالتزام ما ضمنه . ان دائرة انشاء المرافق العامة ، والالتزام بها ، أوسع فى الشريعة الاسلامية ، منها فى النظم الوضعية التى عرفنا من قبل . ففى هذه النظم نرى الشخص المعنوى العام عنصرا ظاهرا فى تعريف المرفق العام . وليس ذلك بشرط فى الشريعة الغراء . لن المسئولية عن الشئون العامة ، ليست مسئولية الحكومات وحدها ، وانما هى مسئولية الأمة أيضا . فالكل فى الاسلام راع ، والكل مسئول — فى حدود طاقته — عن رعيته . وهكذا نرى المجتمع الاسلامى بناء مرصوصا يشد بعضه بعضا ، ونراه جسما واحدا اذا اشتكى منه عضو تداعى له سائر الجسد بالسهر والحمى . « انما المؤمنون اخوة »(١٣٣) انهم بناء تكافلى ، يقوم على أساس راسخ من الايمان والعمل الدائب الصالح .

١٢٩ — وفى النص انه « ان كان البلد ثغرا »(١٣٤) يضر بدار الاسلام تعطيله ، لم يجز لولى الأمر أن يفسح (أو يسمح) فى الانتقال عنه ، وكان حكمه حكم النوازل اذا حدثت فى قيام كافة ذوى المكنة به » فى هذه الحالة لاخيار والتعبئة العامة واجبة .

قال صلى الله عليه وسلم : « أن فى المال حقا سوى الزكاة » ثم تلا الآية : « ليس البر أن تولوا وجوهكم »(١٣٥) .. واتفق العلماء على أنه اذا نزلت بالمسلمين حاجة بعد أداء الزكاة ، فانه يجب صرف المال اليها : قال مالك رحمه الله : يجب على الناس

---

(١٣٣) — ١٠ — الحجرات . (١٣٤) أى فى التخوم والحدود .
(١٣٥) الآية ١٧٧ — البقرة وانظر تفسير القرطبى للآية .

فداء أسراهم ، وان استغرق ذلك أموالهم(١٣٦) • ففى حالة النوازل (ومنها ما يصيب البلد القائم على الحدود والتخوم من جفاف أو نحو ذلك) ، يجب قيام كافة ذوى المكنة بتدارك الأمر ليبقى البلد قائما حيا قويا عزيزا ، ولو استغرق ذلك كل أموال ذوى الأموال •

اننا ، نحن المسلمين ، نعيش هذه الأيام ، محنة ، بل محنا ، من شأنها أن توقظنا من سبات عميق طال بنا • ان اسرائيل تعربد فى منطقتنا ، وعلى حدودنا • ويغريها بنا تركنا لهذه التخوم غير عامرة ومهملة •• وان مآسينا بسبب ذلك كثيرة ، وهذه واحدة منها ، والكلام للصحفى المعروف الأستاذ أحمد بهاء الدين فى مقال له بعنوان « ولماذا الدهشة (١٣٧ مما جرى فى لبنان) قال : (مما أنقله هنا بتصرف) : « اذا بدأنا بالدولة اللبنانية ذاتها ، ذات المظهر العصرى الخلاب ، وبيروت التى أصبحت يوما تسمى مدينة النور •• نجد أن أسوأ ما أنتجه الوضع الطائفى المصلحى فى لبنان ليس ، ما هو مشهور من توزيع المناصب (على أساس طائفى) انما أتعس ما حدث أن أصبح الوطن الواحد فيه مناطق محرومة ومناطق(١٣٨) غير محرومة ، فبينما ازدهرت واغتنت مناطق مارونية •• فقد كان حظ الجنوب ــ المسلم الشيعى ــ أتعس الحظوظ • وقد كان هناك منطق رسمى فى دولة لبنان : أن الدولة تنفق على المناطق بقدر ما تتلقى منها من ضرائب وموارد ، أى أن المنطقة الغنية تزداد غنى ،

---

(١٣٦) انظر : « الاسلام وحقوق الانسان » ص ٤٣٧ •

(١٣٧) ص٣ من الاهرام القاهرية ، عدد ٢٦/٣/٧٨

(١٣٨) أى سوء توزيع للخدمة العامة ، بسبب الوضع الطائفى ، وتميز بعض الطوائف هناك •

والفقيرة تزداد فقراً • ! ثم أن الجنوب اللبنانى — من حيث الموارد الطبيعية — ربما كان أغنى مناطق الدولة اللبنانيـــة ، لأن أرضـــه سهول خصـــبة ، والزراعة فيه أرخص وأكثر ثمرة بما لا يقاس الى زراعة الجبـــال(١٣٩) ! ثم ان الجنوب اللبنانى به نهر الليطـــانى ، أهم أنهار لبنان ، وهو مطمع معلن لاسرائيـــل التى تقول عننا : ان لبنان لا يستحق (١٤٠) الليطانى ، لأنه يترك مياهه تذهب فى البحر هدرا ، واسرائيـــل تحفر أعمق أعمـــاق الأرض للعثور على بئر ماء للزراعة • ولبنان غنى بالكفاءات البشريـــة ، وهو ليس بفقير ، على الأقل بحكم المال العربى الذى يتكدس فيه • ومع ذلك فكل عهد من عهود الحـــكم فى لبنان ، أجرى الدراســـات ، وقدر التقديـــرات ، ووعد بالانجاز دون تنفيذ • والجنوب اللبنانى غنى بآثاره القديمة ، ومناظره الطبيعية وسواحله الرملية • ومن شأن هذا كله الاغراء بتهيئته سياحيا ، لكن لبنان (البلد السياحى) يهمل كل هذه الموارد السياحية فى الجنوب التعيس •• وليت الأمر وقف عند هذا الحد ، ففى داخل هذه « المناطق المحرومة » نجد العلاقات اقطاعيـــة عشائرية تماما ، وزعما الاقطـــاع والعشـــائر لا يعرفون سوى بيـــروت يجبئهـــم المـــال من عرق ســـكان الجنـــوب ســـهلا سخيا • وعلى الطـــرف المقابل — على بعد أمتار — فى اسرائيل ، نجد المستوطنة اليهوديـــة المشتركة ، حيث الزراعات والصناعات التعاونية المتقدمة ، وكرامـــة

---

(١٣٩) يشير الكاتب بذلك الى أن المناطق الجبلية • بلبنان ، وهى كثيرة ، تلقى كل العناية لانها مارونية •

(١٤٠) ان اسرائيل تعلن هذا ومثله عن الليطانى وغير الليطانى من الأرض العربية ، وتتخذ من انقسامنا وتخلفنا واهمالنا لمـــا أنعم الله به علينا أسلحة دعائية ضدنا ، وهم — فى الشرق والغـــرب — يســـمعون لها ، بل ويصفقون !.!. والملومون — أولا وأخيرا ، انما هم نحن •

الفرد ، وعدم عبوديته لسلالات العائلات العشائرية وصلفها . وهذا كله يجعل من جنوب لبنان اقمة سائغة ، ودعوة لاسرائيل لغزوه . وهذا ما كان متوقعا دائما ، وهذا ما فعلته . !

أقول . ان الاهمال ، واهمال الأطراف بالذات ، يغرى العدو بالاعتداء ، وضم الأرض ! أن الخلق الله ، وكل النعم التي يتمتعون بها (من مال و غيره) ، انما هي نعم الله أنعم بها عليهم. والواجب وضع كل هذه النعم فيما يرضى المنعم جل وعز . ومن ذلك ، بل وفى مقدمة ذلك ، حماية الحدود وتعمير الثغور في مواجهة الاعداء . ان هذا الأمر من الأمور التي ليس للحكومات ، ولا للشعوب ، فيها خيار . انه مما يغرى أعداءنا ، نحن العرب والمسلمين ، بنا ، ترك أرضنا المتاخمة لحدودهم ، والقريبة منهم ، دون اعمار أو استثمار . ان الكثافة السكانية خط دفاعى أولى واساسى . ولذلك يجب أن تكون لنا فى ذلك سياسة نشطة ومستقرة ، لتدارك ما فات . وفى هذا السبيل ، سبيل الحماية والدفاع ، تهون الأرواح ، ويهون المال بأى مقدار ، وتخرج المسألة من دائرة « حساب الأرباح والخسائر بالدرهم والدينار » .

١٣٠ — المجتمع الاسلامى مجتمع فاضل ، وهكذا يجب أن يكون. والدولة الاسلامية دولة فاضلة ، وهكذا يجب أن تكون . ولقد جعل الله من أمة الاسلام أمة(١٤١) وسطا ، ووصفها بأنها خير(١٤٢) أمة أخرجت للناس . وبين الوسطية والخيرية — كما جاء فى الآيات المحكمات من كتاب الله — تلازم وارتباط . وهذه الخيرية فى الأمة الاسلامية تأتى من أنها تأمر المعروف (وتأتمر به) ، وتنهى عن المنكر (وتنتهى عنه) ، كما أنها تسارع فى الخيرات ، وتعتصم بحبل

---

(١٤١) الآية ١٤٣ — البقرة (١٤٢) الاية — ١١٠ آل عمران

الله ، وتتعـاون على البر والتقـوى ، ولا تتعـاون عـلى الاثـم ، ولا عـدوان(١٤٣) .

والاسلام ــ وهو الدين الوسط ــ يذم الترف(١٤٤) وبطر النعمة، والبطر انفاق النعم (ومنها المال) فى غير وجوه الخير والبر والنفع. والاسلام يحارب الفقر ، ولا يسمح أبدا بأى تناقض فى كيانـه وبنيانه . فالفقراء والمساكين والغارمون وأبناء السبيل ، لهم حقوقهم المقررة فى بيت المال(١٤٥) . والغنى ليس له من ما له الا ما يكفيه وأهـله بالمعـروف(١٤٦) . ومن هنـا لا يكون لصـاحب المشروع الاستثمارى ، من أرباح المشروع (لعيشه وأهله) الا مثل ما يأخذ أى رئيس أو مدير . والـكل فى المشروع يبذلون ويعطون بقـدر ما تتسع طاقاتهم ، ولا يأخذون الا بالمعروف : أى بقدر انتاجهم وحاجاتهم . وكل مرفق ضرورى لعامة الناس أو حاجى يجب أن تقوم الدولة به ، فاذا لم يكن لديها المال اللازم له ، قام به الأغنيـاء ، وذوو المكنة وليس لهم فى ذلك خيار .

ومما يجب الوقوف عنده وتأمله طويلا تلك الآيـات الكريمـة التى تربو على الحصر ، والتى تحض على الانفاق فى سبيل الله . وكثيرا ما نجد الأمر باقامة الصلاة ، وبالانفاق فى سبيل الله مقترنين فى هذه الآيات . انه اذا كانت الصـلاة مناجاة بين العبد والرب ، فالانفاق فى سبيل الله انتصار على النفس الأمارة بالسوء(١٤٧) ،

---

(١٤٣) انظر الآيات ١٠٣ و ١٠٤ و ١١٠ آل عمران و٢ المـائدة .
(١٤٤) انظر للمؤلف ــ الترف فى القرآن الكريم ، مجلة منبر الاسلام ــ عدد ١١ س ٢٣ ص ٦٥ وما بعدها (١٤٥) انظر الآية ٦٠ التوبة .
(١٤٦) انظر للمؤلف : الاسلام وحقوق الانسان ص ٤٨٧ والعواصم من القواصم طبعة ــ ٤ ــ ص٧٥ (١٤٧) الآية ــ ٥٣ يوسف .

ومنه الشح • ومن يوق شح نفسه فأولئك هم المفلحون(١٤٨) • ان الناس يحبون المـال حبا جما(١٤٩) ، ولقد زين لهم حب الشـهوات من النساء والبنين والقناطر المقنطرة من الذهب والفضـة والخيـل المسومة والانعـام(١٥٠) والحرث • ولو كان لابن آدم واديان من الذهب لتمنى أن يكون له ثالث ورابع(١٥١) • هـذه هى طبيعـة البشر ، ولقد جاء الاسـلام ليهذب من هـذه الطبيعة ، وليحمل المرء على أن يحب لغيره(١٥٢) ما يحب لنفسه ، وهذا هو المظهر الاجتماعى للاسلام • وان الدين عند الله الاسلام(١٥٣) » • وحين يحب المرء لغيره ما يحبه لنفسه يكون فى ذلك اسعادة للجميع • ان شريعتنا هى الشريعة الغراء(١٥٤) وإذا كانت حالنا هى ما نرى من التخلف والتفرق فذلك فذلك منا ، رعية ورعاة •

قلت : ان الآيات الكريمـة التى تحض على الانفـاق(١٥٥) ، كثيرة ، وقلت : ان الانفـاق ، كثيرا مايـأتى ــ فى كتـاب الله ــ مقترنا بالصـلاة وأكتفى بهذه الآيـة التى وردت فى أول سـورة البقرة ، والبقرة هى السورة الأولى من القرآن الكريم بعد الفاتحة : يقول تعالى : ألم ذلك الكتاب لا ريب فيه هـدى للمتقين • الذين يؤمنون بالغيب ويقيمون الصـلاة ، ومما رزقناهم ينفقون • والذين يؤمنون بما أنزل اليك ، وما أنزل من قبلك ، وبالآخرة هم يوقنون ، أولئك على هدى من ربهم ، وأولئك هم المفلحون » •

---

(١٤٨) ٩ الحشر و ١٦ التغابن (١٤٩) ــ ٢٠ الفجر •
(١٥٠) الآية ١٤ آل عمران (١٥١) بمعنى حديث شريف
(١٥٢) بمعنى حديث شريف (١٥٣) الآية ــ ١٩ آل عمران
(١٥٤) غر (كمل) الرجل كرمت فعاله واتضحت ، فهو اغر وهى غراء •

(١٥٥) انظر ــ على سبيل المثال ــ الآيات التى وردت بها كلمة « انفق » ومشتقاتها فى المعجم المفهرس للقرآن الكريم •

وفيما يلى انقل شـيئا مما جاء « فى ظلال القرآن » للمرحوم سيد قطب عن بعض هـذه الآيات :

« ويقيمون الصـلاة » فيتجهون بالعبادة لله وحده ، ويرتفعون بهذا عن عبادة العبـاد والأشياء . والقلب الذى يسـجد لله حقا ؛ يجد لحياته غايـة أعلى من أن تستغرق فى الأرض ، ويحس بأنـه أقوى من الخاليق ، لأنه موصـول بخـالق الخلائق . وهـذا كله مصدر قوة للضمير ، كما أنه مصدر تقوى ، وعامل هام من عوامل تربية الشخصية وجعلها ربانية التصـور ، ربانية الشعور ، ربانيـة السلوك » « ومما رزقناهم ينفقون » ، فهم يعترفون ــ ابتداء ــ بأن المال الذى فى أيديهم من رزق الله لهم لا من خلق أنفسـهم . ومن هـذا الاعتراف بنعمـة الرزق ينبثق البر بضـعاف الخـلق ، والتضـامن بين عيـال الخـالق ، والشـعور بالآصرة الانسانيـة ، وبالأخوة البشريـة . وقيمة هـذا كله فى تطهير النفس من الشح ، وتزكيتها بالبر . وقيمتها أنها ترد الحياة مجـال تعاون لا معترك تطاحن ، وأنها تؤمن العاجز والضعيف والقاصر ، وتشـعرهم أنهم يعيشون بين قلوب ووجوه ونفوس ، لا بين أظفار ومخالب ونيوب .

والانفاق يشـمل الزكاة والصدقـة ، وسائر ما ينفق فى وجوه البر . وقد شرع الانفـاق قبـل أن تشرع الزكاة . لأنه الأصـل الشامل الذى تخصصه نصوص الزكاة ولا تستوعبه . وقد ورد فى حديث رسول الله ــ صلى الله عليه وسلم ــ مما أخرجه الترمذى : « ان فى المـال حقا سـوى الزكاة » .

وأقول : « ان الانسان ليعجب ويألم ، وهو ينظر الى النصوص والآثـار الكثيرة بذات المعنى ، انه ليعجب ويألم ويسـأل : كيف

صرنا الى ما صرنا اليه ، وهـذه هى شريعتنا ، فى آيات كتابنـا وسنة نبينا ، وفعل الصحابـة والسلف الصـالح منا ؟ والأسفاه ! لقد وقعت الردة ، وعـاد الناس الى الجـاهليـة .أو ما يشبـه الجاهلية . فسدت العقيدة ، ولم تعد العبادة لله وحده . أحب الناس الدنيا ، وخافوا الموت ، فضربت عليهم الذلة والمسكنة . وبعد أن كانت الدولة والأمة وحـدة كبرى ، وبعد أن كان الاعتصـام بحبل الله — وبعد أن كان الاتفاف حـول اعلاء كلمة الله ، تمزقت الدولة أجزاء وأشتاتا ، وصارت الأمة مللا وشيعا . وبعد أن كان الحـكم شورى صار — فى الغالب — اسـتبدادا وانفرادا ، وبعد أن كانت الادارة نظاما وسـلوكا ربانيـا ، صـارت فوضى وسبقا الى متـاع الدنيا ، وبعد أن كان الانتاج بذلا واتقانا ، صـار تراخيا واهمالا ، وبعد أن كان التوزيع عفة وعدلا ، صار أثره وظلما ، وبعد أن كنا أشداء على الكفار رحماء بيننا صار بأسنا بيننا شديدا .

واعود الى النصوص :

من القرآن الكريم : يقول تعالى : « ليس البر أن تولوا وجوهكم قبل المشرق والمغرب ، ولكن البر من آمن بالله واليوم الآخر ، والملائكـة والكتـاب والنبيين ، وآتى المـال على حبه ذوى القربى واليتـامى والمساكين وابن السبيل والسائلين وفى الرقاب ، وأقـام الصـلاة وآتى الزكاة ، والموفون بعهدهم اذا عاهدوا والصابرين فى البأساء والضراء وحين البـأس ، أولئـك الذين صـدقوا ، وأولئـك هـم المتقون(١٥٦) » . والبر جمـاع الخير . ومن البر قهر الشـح فى النفس — وبذل المال — رغم حب النفس للمال . ومن البر ايتـاء الزكاة ، تلك الضريبـة الاجتماعيـة التى جعلها الله حقا فى المـال

---

(١٥٦) البقرة — ١٧٧ .

الذى استخلف النــاس فيــه . وذكر الزكــاة ، بعد ذكر ايتــاء المــال ــ على حبه ــ لمن بينتهم الآيــة من قبل ــ يشــير الى أن الانفاق فى تلك الوجوه ليس بديلا من الزكاه ، وليست الزكاة بديلا منه . ان الانفــاق والزكاة ، كليهما من مقومات الاســلام ، والبر لايتم الا بهمــا . وورود الانفــاق والزكاة فى الآيــة على هــذا النحو دليل من كتاب الله على أن في المال حقا سوى الزكاة(١٥٧) .

ومن الآثار أكتفى بما يلى :

روى أبو داود عن الرســول صلى الله عليــه وســلم قــوله : « تكون ابل للشياطين ، وبيوت للشياطين ، فأما ابل الشياطين فقد رأيتها ، يخرج أحــدكم بنجيبــات معه ، ويمر بأخيــه قد انقطع فلا يحمله ، أما بيوت الشــياطين فلا أراها الا هــذه الاقفاص التى تستر الناس بالديباج(١٥٨) .

و « عندما دهمت المجاعة الجزيرة العربية فى عهد عمر قال : لو لم أجد للناس ما يسعهم الا أن أدخل على أهــل كل بيت عدتهم فيقاسموهم أنصاف بطونهم ، فعلت . فانهم لن يهلكوا على أنصــاف

---

(١٥٧) انظر بهذا المعنى تفسير القرطبى ، وكذلك تفسير « فى ظلال القرآن » .

(١٥٨) انظر ــ أيضا ــ الاسلام وحقــوق الانســان ، ص ٣٩١ وما بعدها ، وفيه بذات المعنى احاديث كثيرة منها قوله صلى الله عليه وسلم : ان الاشعريين اذا أرملوا فى الغزو ، أو قل طعام عيــالهم فى المدينة ، جمعوا ما كان عندهم فى ثوب واحد ، ثم اقتسموه بينهم فى اناء واحد ، فهم منى وانا منهم . » وقوله : « من كان معه فضل ظهــر فليعد به على من لاظهر له ، ومن كان معه فضــل من زاد فليعــد به على من لازاد له » قال : فذكر من اصناف المــال ماذكر ، حتى رأينــا انه لاحق لاحد منا فى فضل » .

بطونهم(١٥٩) . ويقول ابن حزم الاندلسى : « وفرض على الاغنياء من أهل كل بلد أن يقوموا بفقرائهم ، ويجبرهم السلطان على ذلك ان لم تقم الزكوات بهم ، فيقام لهم بما يأكلون من القوت الذى لابد منه ، ومن اللباس للشتاء والصيف بمثل ذلك ، وبمسكن يكنهم من المطر والشمس وعيون المارة »(١٦٠) .

وفى مكان آخر يقول : « ولا يحل لمسلم اضطر أن يأكل ميتة أو لحم خنزير ، وهو يجد طعاما فيه فضل عن صاحبه ، لمسلم أو لذمى لأن فرضا على صاحب الطعام اطعام الجائع .. وله (أى الجائع) أن يقاتل عن ذلك ، فان قتل فعلى قاتله القود ، وان قتل المانع فالى لعنة الله ، لأنه منع حقا فهو طائفة باغية يندرج تحت قوله تعالى : « فان بغت احداهما على الأخرى فقاتلوا التى تبغى حتى تفىء الى أمر الله(١٦١) ويقول ابن القيم : «ولولى الأمر أن يسكن الفقراء ببيوت الأغنياء بدون أجر أو بأجر المثل »(١٦٢) .

---

(١٥٩) مشار اليه فى « السياسة والاقتصاد فى التفكير الاسلامى للدكتور احمد شلبى ، ١٩٦٤ ص ١٩٠ .

(١٦٠) المحلى ج ٦ ص ١٥٦ .

(١٦١) المرجع نفسه ص ١٥٩

(١٦٢) واذا اضطر قوم الى سكنى فى بيت انسان — ولم يجدوا مكانا يأوون اليه الا ذلك البيت — فعليه ان يسكنهم ، وكذلك اذا احتاجوا الى أن يعيرهم ثيابا يستدفئون بها من البرد ، أو الى آلات يطبخون بها أو يبنون أو يسقون ، يبذل هذا مجانا .. قال تعالى : فويل للمصلين ، الذين هم عن صلاتهم ساهون الذين هم يراءون ويمنعون الماعون » وفى السنن لابن مسعود : « كنا نعد الماعون عارية الدلو والقدر والفأس » وفى الصحيحين عن النبى (ص) انه لما ذكر الخيل قال : « هى لرجل أجر ، ولرجل ستر ، وعلى رجل وزر . فأما الذى هى له اجر ، فرجل ربطها تغنيا وتعففا ، ولم ينس حق الله ، رقابها ولا ظهورها » ... والمنافع التى يجب بذلها نوعان : منها ما هو حق المال ، كما ذكره فى الخيل ... ومنها ما « يجب لحاجة الناس . وأيضا فان بذل منافع

أقول : ان المال مال الله ، وقد جعلنا مستخلفين فيه بشروطه هو . فاذا لم يؤد حائز المال حق الله والغير فيه ، كان لولى الأمر (المسلم العادل) اجباره على ذلك .

ان الفروض المالية المفروضة على المسلم ، ومنها الزكاة والانفاق فى سبيل الله ، لها وجهها التعبدى ، أى أن المسلم يؤديها بوازع من ضميره الدينى ، طاعة لله وامتثالا . أى أنه يسعى بها الى مستحقيها ، ومنهم بيت المال . فان لم يفعل كان لولى الأمر (المسلم العادل) انزاله عند مقتضى الشرع بطرق التنفيذ(١٦٣) المعروفة . وهذا لا اشكال فيه فيما يتعلق بالزكاة ، المحددة فى مقاديرها وفى مصارفها ، ومن هذه المصارف ، مصرف « فى سبيل الله » ، وهو مصرف ينفتح ليشمل المرافق العامة بمختلف أنواعها . فاذا لم تف هذه الحصة من مال الزكاة باشباع الحاجات العامة ، وهى كثيرة (وفى مقدمتها مرفق الدفاع) ، جاء دور المورد الآخر من موارد الخزانة العامة (وهو مورد الانفاق فى سبيل الله) ووجه انفاقه هو المرافق العامة بلا مراء . ولما كان هذا المورد غير محدد ولا مقدر كان للمشرع التدخل بتنظيمه فى صورة الضريبة التصاعدية » التى يرتفع سعرها بارتفاع وعائها .

البدن .. يجب عند الحاجة ، كما يجب تعليم العلم وافتاء الناس ... » (ابن تيمية ، الحسبة — الناشر : المكتبة العلمية بالمدينة المنورة ، ص٣٧ وما بعدها) .

(١٦٣) على تفصيل سيأتى عند الكلام عن « الضرائب » ، بنود — ١٥٧ — وما بعدها .

وقد سبق أن أشرت مرارا الى أنه ليس لصاحب المال في المال الا بما فيه طيب عيشه وأهله بالمعروف . والمفروض أن ما زاد على ذلك من أرباح يوجه - بعد استنزال سائر النفقات - الى توسيع المشروع ليؤدى دوره فى النفع العام على خير الوجوه . وفيما سيأتى عن « التدخل وصور التدخل » توضيح لهذا الموضوع.

المبحث الخامس

فى « المرافق العامة » ـ ايضا

الفرع الأول

الدولة الحارسة والدولة المتدخلة

١٣١ ـ من المقرر أن النظام الادارى فى بلد ما يتأثر بالنظام السياسى السائد فيه . وكذلك القول فى النظام الاقتصادى الذى يتأثر ويدور مع فلسفة الحكم واتجاهاته . ان السياسة والادارة والاقتصاد لا تعمل منفردة ولا منعزلة عن بعضها البعض . والانتاج ـ ذاته ـ يندمج فيه الاقتصاد والسياسة والادارة جميعا . ان عناصر الانتاج ـ طبقا للفكر التقليدى الذى ما زال سائدا ـ هى : ـ الأرض ، بما على ظهرها ، وما فى جوفها ، من خيرات ومعادن **أولا** ، ورأس المال ثانيا ، والعمل ثالثا ، والتنظيم رابعا . وفى العمل والتنظيم بالذات ، نرى العمل اليدوى، كما نرى العمل الذهنى ، وكما نرى المخاطر والتنبؤات والتخطيط الى جانب التنفيذ . فاذا كان « الانتاج » هو ـ فى الأساس ـ اقتصاد ، ففيه من السياسة والادارة الكثير .

١٣٢ ـ كانت البلاد ، أو كثير منها ، ولمدى قرون ـ ملكا خاصا لحكامها ، ولم يكن هؤلاء الحكام ملتزمين نحو رعيتهم بشىء ، وكيف يلتزمون نحوهم ، وهم لم يكونوا ـ بالنسبة اليهم ـ سوى متاع أو رقيق ؟ !

وفى أوروبا على سبيل المثال ، وفى بداية ما يعرف فيها بالتاريخ الحديث ، قامت الممالك الكبرى على أشلاء امارات

الاقطاع(١٦٤) • ولم تتغير الحال كثيرا — فى بداية التحول على الأقل • لقد انتقل التسلط (أعنى الاستبداد والاستغلال جميعا) من عدد من « السادة » — هم أمراء الاقطاع — الى سيد واحد مطاع (هو الملك) • ولقد بقيت آثار كثيرة للاقطاع حتى تاريخ قريب • ففى فرنسا — مثلا — بقيت هذه الآثار لصالح النبلاء وكبار رجال الدين حتى قيام الثورة فيها منذ أقل من قرنين • وفى بلاد كثيرة أخرى ، فى أوروبا وغيرها ، بقيت للاقطاع ذيول حتى وقت جد قريب ، وربما ما زالت حتى الآن •

ومع انتصار المبدأ الديمقراطى وامتداده أفقيا ورأسيا ، أخذ الحكام يشعرون بمسئولياتهم نحو الشعوب التى صارت — كما تنص الدساتير — مصدر السلطان • وكان من مفهوم المبدأ ، وما زال ، أن الحكم من الشعب ، وبالشعب ، ومن أجل الشعب • وفى ظل هذا المفهوم صار الحكم « خدمة ومسئولية » ، نظريا على(١٦٥) الأقل • وهكذا ظهر التطور ، بل التغير ، بل الانقلاب (أحيانا) فى وظائف الدولة • فبعد أن كانت الدولة — فى دائرة الوظائف — مجرد « حارسة أو حامية » ، صارت « متدخلة » وأحيانا « اشتراكية أو منتجة » (١٦٦) •

---

(١٦٤) انظر فى « الاقطاع » ومعناه — الاسلام وحقوق الانسان ، نفسه ص ١٦٤ الى ١٧٣ ومن ١٧٣ الى ١٨١ ومن ٢١٧ الى ٢٣٠

(١٦٥) الواقع ، والصحيح الى حد بعيد ، أن الحكم ، فى ظل الانظمة الوضعية ، كان ومازال فى خدمة مصالح الطبقة المسيطرة بالذات، سواء كانت هذه الطبقة هى طبقة النبلاء أم طبقة العمال . انظر « الاسلام وحقوق الانسان » نفسه ، ص ٦١٩ وما بعدها وص ٦٤٠ وما بعدها .

(١٦٦) انظر : د. عيسى عبده ، الاقتصاد الاسلامى ١٩٧٤ ص ٧٠ وما بعدها .

وفى ظل « التدخل » امتد نشاط الدولة الى شئون ومرافق كانت متروكة جميعها للتنافس الفردى • وانه ، وان كانت الدول تختلف فى مدى هذا التدخل ، الا أنه من الملاحظ ، وفى أعقاب الحرب العالمية الثانية بالذات ، أن موجة التدخل ، قد أخذت ترتفع وتندفع ، حتى فى البلاد التى كانت ، وما زالت ، تتمسك بالمذهب الحر ، وتتخذه أساسا لاقتصادها ، ولنظام الحكم فيها •

لقد كانت خيرات الشعوب ، ومغانم السلطة ، تذهب — من قبل — الى الملوك وجماعات من الأمراء والنبلاء والفرسان أما اليوم فالسلطة خدمة ، وخيرات الشعوب للشعوب ، أو هكذا يجب أن تكون(١٦٧) •

وعلى أية حال فان للشعوب طموحا لا حد له ، وان لها حاجات تتجدد ولا تنتهى أبدا • وعلى الحكام ارضاء هذا الطموح ، واشباع هذه الحاجات بقدر ما تسمح الموارد والامكانيات • وفى عام ١٩١٧ قامت دولة شيوعية على أنقاض روسيا القيصرية • وقبل ذلك وبعده ظهرت أحزاب شيوعية واشتراكية(١٦٨) فى بلاد عديدة ، ومنها بلاد الديمقراطيات الغربية • وقد استطاعت الأحزاب الاشتراكية الوصول الى كراسى الحكم فى كثير من هذه البلاد الأخيرة • وحتى فى الحالات التى لا تصل فيها هذه الأحزاب الى السلطة ، فان قيامها ونضالها (أو ادعاء هذا النضال) باسم الطبقات العاملة

---

(١٦٧) فى الانظمة الوضعية عامة ، وفى البلاد المتقدمة والمتخلفة على السواء : نجد ان المغانم — كما سبق القول — للفئة الحاكمة ، والطبقة المسيطرة •

(١٦٨) للاشتراكية صور وقوالب كثيرة كما هو معروف • انظر فى ذلك « الاسلام وحقوق الانسان » نفسه ، ص ٢٨٣ وما بعدها •

(أو الكادحـــة) ، كان له تأثير بعيـــد المدى على أحـــزاب اليمين والوسط • ان هـــذه الأحزاب ، وان لم تكن مؤمنـــة الا بمصالحها ومصالح الطبقة التى تمثلها ، فانها تجد نفسها مضطرة الى التخفيف من غلوائها ، والى تضمين برامجها الكثير من « السياسات » لصالح الطبقات العاملة والفقيرة ، لا حبا فى هذه الطبقات ، ولكن طمعا فى أصوات الناخبين منها • وتحت تأثير هـــذه التيارات والاعتبارات ، وسواء كان الحكام من أحزاب اليسار أو الوســـط أو اليمين ، فان مفهوم وظائف الدولة قد اختلف وتطور لصـــالح الطبقات الواســـعة والعريضة • لقد كان توســـيع « حق الانتخاب » فى هـــذه البلاد ، (وهو حق سياسى) يعنى توسيع الخدمة العامة ، ومدها الى هـــذه الطبقات الجديدة من الفلاحين والعمال الذين صار لهم ثقل ســـياسى لا يمـــكن التغاضى عنه • ولتقديم الخـــدمة العامـــة لهذه الطبقـــات التى عاشت محرومة ومغلوبة على أمرها لقرون طويلة ، ولحمايتهـــا من الاستغلاليين والانتهازيين ومصـــاصى الدماء ، ولتخفيف أعبـــاء الحيـــاة عنها ، امتـــد النشـــاط الادارى للدولة الى ميـــادين كثيرة ومتشعبة ، ولم يقف عند حد الخـــدمة العامـــة التقليديـــة من تعليم وصحة(١٦٩) •• الى أخره ، وانما امتد الى المشروعات الاقتصـــادية من صـــناعية وتجاريـــة وغير ذلك • وكان التأميم(١٧٠) احـــدى الوسائل التى مارستها الدولة تحت تأثير الضغوط والظروف الجديدة • وقد اقتضت طبيعة الأشياء البحث عن « الطرق » التى تدير الدولة بها هذه المشروعات ، والتى تقوم مقام البديل «الطرق » التى تدار

---

(١٦٩) فى مجال الصحة العامة ، والعلاج الشامل شبه المجانى حققت انجلترا فى الحقب الاخيرة تقدما صار مضرب المثل •

(١٧٠) انظر « فى التأميم — بين المؤيدين والمعـــارضين » ، عيسى عبده ، نفسه ص ١٧٨ وما بعدها ، وانظر ما سيأتى بند ١٥٣ ومابعده

بها المشروعات الخاصة المماثلة والمنافسة لها • يقول الدكتور عيسى عبده (١٧١) : لقد ظهرت « مشكلات تدور حول نوع الاداة أو المنشأة التى تتولى أمر التصرف الاقتصادى بدلا من الفرد » وبرزت أسئلة كثيرة ـ منها : ـ هل تكون هذه الاداة ذات صبغة حكومية خالصة ، كالمصلحة ونحوها من المرافق التى تدار بطريق الادارة المباشرة ، أم تتميز عنها كما تميزت عن منشآت الأفراد ؟؟ ثم كيف يتم تكوينها وربطها بسائر أجهزة النشاط الاقتصادى ، والسلطات العامة ، وجماعات المستهلكين ؟ وما هى الاسماء التى تدل بدقة على هذا المستحدث ؟ هذه أمور شغلت العالم كله منذ أن ظهر الاتجاه الى التأميم وحتى وقتنا الحاضر •• ومن أهم ما يثير اختلاف أشكال المشروعات ، أو الصور التى تتخذها وحدات الانتاج لتكون ملائمة للتطور فى نظرة المجتمع الى الملكية ، وللتردد بين النزعة الفردية والنزعة الجماعية ، وللتغير الطارىء على علاقات الانتاج ، أى على علاقة العامل بصاحب الآلة والاداة والخامات •• سواء أكان فردا أم جماعة أم دولة •• وفى ظل هذا القلق الفكرى المتصل جاء أصحاب الاجتهاد فى كل من انجلترا وفرنسا بمقترحات لقيت فرص التطبيق أو التجربة ، كما لقيت التعثر والتعديل •• وعرف التاريخ الاقتصادى نماذج كثيرة ، منها المؤسسة والهيئة والشركة المختلطة والشركة العامة ، ومنها التوسع فى مدلول المرفق العام(١٧٢) •• الى آخره •

وطريقة « المؤسسة العامة » فى ادارة المرافق من أكثر الطرق شيوعا فى الوقت الحاضر • ويمكن تعريفها بأنها عبارة عن مرفق عام ، تديره منظمة عامة ، ويتمتع بالشخصية المعنوية • ان المؤسسة

---

(١٧١) الاقتصاد الاسلامى ، ص ١٨٩ وما بعدها .

(١٧٢) أنظر ـ سابقا ـ « الطرق المختلفة لادارة المرافق العامة ». بند ١٠٠ ـ

العامة صورة من صور « اللامركزية المرفقية أو المصلحية » ، وهى — أيضا — أسلوب من أساليب « الادارة المباشرة » بكل ما يترتب على ذلك من أحكام ونتائج(١٧٣) .

وقد صارت « المؤسسة العامة » — كأحد القوالب أو الصياغات لادارة المرافق العامة — محل الاهتمام فى المؤتمرات العربية والدولية . وقد انتهى المؤتمر العربى الثانى للعلوم الادارية الذى عقد فى الرباط فى أوائل عام ١٩٦٠ الى أنه « يقدر ما لنظام المؤسسات العامة (الهيئات العامة) من فوائد فى تخفيف الاعباء عن الادارة المركزية ، ولكونها أسلوبا اداريا أكثر ملاءمة للمرافق العامة الاقتصادية المتزايدة تبعا لازدياد نشاط الدولة فى الميدان الاقتصادى » .

والمؤسسات العامة أنواع ، غير أن الكتاب لا يكادون يتفقون على التمييز بينها بوضوح . وقد فرق المشرع المصرى أخيرا بين نوعين منها ، أبقى على النوع الأول اسم « المؤسسات العامة » ، وأطلق على النوع الثانى اسم « الهيئات العامة » وذلك بموجب القانونين رقم ٦٠ لسنة ١٩٦٣ باصدار قانون المؤسسات العامة ، ورقم ٦١ لسنة ١٩٦٣ باصدار قانون الهيئات العامة . وطبقا للمذكرة الايضاحية للقانون الأول فان المؤسسة العامة هى « شخص من أشخاص القانون العام ، تمارس نشاطا صناعيا أو تجاريا أو زراعيا أو ماليا أو تعاونيا ولها ميزانية مستقلة تعد على نمط الميزانيات التجارية » أما الهيئة العامة فهى « شخص ادارى عام يدير مرفقا يقوم على مصلحة أو خدمة عامة ، ويكون لها الشخصية الاعتبارية ،

---

(١٧٣) فأموالها أموال عامة ، وموظفوها موظفون عموميون لا اجراء وقراراتها قرارات ادارية .. الى آخره ..

ولها ميزانيــة خاصــة بها ، تعد على نمط ميزانيــة الدولة ، وتلحق بميزانية الجهة الادارية التابعة لها »(١٧٤) .

هذه الصورة ، (صورة المؤسسة العامة أو الهيئة العامة) هى احدى صور التدخل ، وفيها تدير الدولة المرفق العام ادارة مباشرة . فاذا كان المرفق اقتصاديا ، روعيت فى ادارته ، هــذه الطبيعة فيه ، وذلك باستخدام الوســائل ، أو بعض الوسائل ، المتبعــة فى ادارة المشروعات الحرة ، وخاصة فى الجوانب المالية منه حتى يتمكن من منافسة المشروعات الخاصة المماثلة .

١٣٣ ــ وهناك ــ كما سبق القول ــ صور أخرى للتدخل،لاتذهب فيها الدولة الى هــذا المدى فى تولى أمر المرفق وادارته ادارة تامة ومباشرة ، وانما تكتفى بالمشاركة أو المعاونة فى بعض المشروعات التى تقدم للجمهور منافع أساسية ، وتتخذ هذه المشاركة أو المعاونة صورة أو أخرى كما فى حالات « الاستغلال غير المباشر » و « الالتزام » والاستغلال المختلط(١٧٥) .

١٣٤ ــ وفى الصورة الثالثة للنشــاط الادارى لا تتدخل الدولة أو لا تكاد تتدخل ، وانما تدع الأفراد يمارســون ضروب النشــاط المشروعة ، شباع رغبــاتهم وحاجاتهم العــديدة . وفى هــذه الحالة

---

(١٧٤) انظر فى ذلك « للمؤلف » « دروس فى القــانون الادارى » نفسه » ص ٧٥ وما بعدها ، ود. عيسى عبده ، «الاقتصاد الاسلامى» ، نفسه ص ١٨٩ وما بعدها ، ود. سليمان الطماوى « مبادىء القــانون الادارى » ١٩٦٦ ، ص ٤٣٤ وما بعدها .

(١٧٥) انظر ــ سابقا ــ بند ــ ١٠٠ ــ

يقف عمل الدولة عند حد وضـــع الضوابط التى تحكم هذا النشـــاط حتى لا يضر بالصـــالح العام ، وحقوق الآخرين • فـــاذا انحرف منحرف عن هـــذه الضوابط التى يقصد بها حماية النظـــام العـــام ، وقعت عليه الجزاءات التى يحددها القانون(١٧٦) •

---

(١٧٦) وانظر سابقا ــ بند ــ ٩٤ ــ بعنوان : صور النشاط الادا ى

الفـرع الثـانى

ماذا عن التدخل فى الاسـلام .. ؟

المطلب الاول ـ كلمة عامة

١٣٥ ـ الحرية ـ فى الاسلام ـ هى الأصل(١٧٧) . والشارع الاسلامى ضد المبالغة فى تقييد هذا الأصل أو تضييقه .

ولعمر بن الخطاب ـ فى الحريـة ـ عبارة مشهورة ، ستبقى مدويـة فى الآذان والأذهـان الى ما شـاء الله ، أعنى بهـا قـوله لعمرو بن العاص فى قصـة(١٧٨) معروفة : « متى استعبدتم النـاس وقد ولدتهم أمهاتهم أحرارا»(١٧٩) .

فالحريـة هى الفطـرة التى فطـر الله النـاس عليهـا . وللانسان ـ بالفطرة ـ حقوق ، منها حقـه فى التملك . ألم تر كيف يكون نزاع الأطفـال حـول ما يشتهون ، وكل منهم يريد أن يحـوز الشىء كله . ! ؟ والاسـلام لا يكبت الغرائـز ، وانمـا يهذ بهـا ويسـمو بهـا .

١٣٦ ـ والمال ـ فى الاسلام ـ مال الله ، جعلنا مستخلفين فيه ولنا ـ بوصفنا خلفاء لله فى هذا المال ـ حق التسلط عليه ، بشرط

---

(١٧٧) انظر « فى الحرية » الاسلام وحقوق الانسـان » ص ٣١٣ وما بعدها .

(١٧٨) « الاسلام وحقوق الانسان » ص ٣١٥ وما بعدها .

(١٧٩) هـذا المعنى ذاته ، وبعد حوالى اثنى عشر قرنا ، تضمنه اعلان حقوق الانسان والمواطن فى فرنسا عقب ثورتهـا عام ١٧٨٩ ، ثم الإعلان العالمي لحقوق الانسان الذى أصدرته الامم المتحدة عام ١٩٤٨.

احترام الحدود والحقوق التى أوجبها الله فى هــذا المال • فالله هو مالك الملك ، ومالكنا ومالك كل شيء • والمــال ، وكل النعم التى أنعم الله بها عليك — وهى لا تحصى — يجب أن توجه فيما يرضى الله ، معطيها وما نحها •

١٣٧ — الأصل — أيضا — أن الانسان حر فى اختيار العمــل أو الحرفة التى تناسبه(١٨٠) ، وذلك بشرط أن يكون العمل أو الحرفة مما لم يمنعه الشارع • وسواء كانت هــذه الحرفــة هى التجــارة أم الصناعة أم الزراعــة أم الطب أم غير ذلك ، فالمسلم — بحق — مطالب بأن يتناولها باسم الله ، وأن يأخــذها ، وهو يعلم حقه وحق غيره فيها • انه حين تؤدى هذه الحرف — أو الأعمال عامة — على أنها من فروض الكفايــة التى اذا لم يؤدها أحد أثم القوم جميعا ، انها حين تؤدى بهذه النية ، وطاعة لله وامتثالا ، فانها تصبح عبــادة يثاب عليها المرء بالخير ويجزى دنيا وأخرى • وهذه هى الذاتيــة التى تتميز بها الشريعة الاسلامية وتسمو عما سواها •

وفى معنى كهذا يقول أحــد الفقهاء : « الذى يتبين من الفقه أن الصناعات والتجارات والاشتغال بالعلم الزائد على فرض العين ، كل ذلك أسباب شرعية ، فعلى هذا فمن اشتغل بشيء من ذلك بلانيــة فهو ظالم لنفســه ، وان كان لادرك عليــه • لكن فاته الأجر • وان قصد بذلك الاستعفاف عن المسألة كان بذلك مقتصدا »(١٨١) •

---

(١٨٠) بهذا المعنى القاعدة الادارية المشهوره : « وضــع الرجــل المناسب فى المكان المناسب » ومن الخير للعمل والعــامل معــا أن يكون الانسان فى موقع العمل الملائم له •

(١٨١) مشار اليه فى « التراتيب الادارية » جـ٢ ص٢

١٣٨ — وفي تنويع مصادر الرزق والثروة ، وفي توزيع العمل واختلاف الحرف — خير كثير ورحمة بالناس . قال بعض أكابر الأمة في معنى الخبر المشهور : « اختلاف أمتي رحمة » يعني اختلاف هممهم في العلوم ، فهمة واحد في الفقه ، والآخر في الكلام، كما اختلفت همم أصحاب الحرف ليقوم كل واحد بحرفة فيتم النظام، وهذا الاختلاف — أيضا — رحمة كما لا يخفى(١٨٢) .

١٣٩ — والعلم والخبرة ، والالمام بالأحكام في كل مهنة وحرفة ، من الأمور النافعة ، التي تحسن الانتاج نوعا ، وتزيده كما . « حكى الامام الشافعي في الرسالة ، والغزالي في الاحياء — الاجماع ع.. أن المكلف لا يجوز له أن يقدم على شيء أو أمر حتى يعلم حكم الله فيه . وفي الفروق للقرافي أنه واجب على من يبيع أن يتعلم ما عينه الله وشرعه في البيع ، وكذلك من آجر ... ومن قارض ... ويدل على هذه القاعدة من القرآن قوله تعالى حكاية عن نوح « اني أعوذ بك أن أسألك ما ليس لي به علم »(١٨٣) وقوله — مخاطبا خاتم النبيين — « ولا تقف ما ليس لك به علم »(١٨٤) . فطلب العلم واجب على كل حالة . ومنه قوله عليه السلام « طلب العلم فريضة على كل مسلم » قال الشافعي طلب العلم قسمان : فرض عين وفرض كفاية ، ففرض العين علمك بحالتك التي أنت فيها ، وفرض الكفاية ما عدا ذلك .ومن أقوال

---

(١٨٢) نفس المرجع ، ص ٣ و ٤ . هذا ، والمفهوم المشهور من الخبر أن في اختلاف المذاهب الفقهية (وكلها مأخوذ من الكتاب والسنة) — توسعة على الناس ورحمة .
(١٨٣) الاية — ٤٧ من سورة « هود »
(١٨٤) الآية — ٣٦ — الاسراء .

عمر : « لا يدخل الأعاجم سوقنا حتى يتفقهوا فى الدين » (يريد — والله أعلم — فقه ما يلزمه فى خاصة نفسه). وأصل ذلك من فعله عليه السلام فانه كان يعلم كل من يتعاطى عملا أحكامه وتكاليفه . وقد روى أن عمر بعث من يقيم من الاسواق من ليس بفقيه(١٨٥) وفى نهج البلاغة أن عليا قال : « من اتجر بغير فقيه ارتطم فى الربا . وقد فسر ذلك ابن أبى الحديد فى شرح نهج البلاغة : أن مسائل الدين مشتبهة بمسائل البيع ، ولا يفرق بينهما الا الفقيه . وكان مالك يأمر الامراء فيجمعون التجار ويعرضونهم عليه فاذا وجد أحدا منهم لا يفقه أحكام المعاملات ولا يعرف الحلال من الحرام أقامه من السوق .. ذلك أن من لم يكن بفقيه يأكل الربا .. وكان التجار فى القديم اذا سافروا استصحبوا معهم فقيها يرجعون اليه فى أمورهم(١٨٦) .

١٤٠ — والمهن والحرف والأعمال على اختلافها تسمو بسمو من يتولاها وتنحط بانحطاطهم .

---

(١٨٥) ارتطم أى ارتبك .

(١٨٦) التراتيب الادارية ، جـ٢ ص ١٦ وما بعدها . وفى ذات المرجع (ص ١٩) قول بعضهم « أنه لابد للتاجر من فقيه صديق » أقول : لعل هذا هو أصل ما تتخذه بيوت التجارة والمال والاعمال الان من مكاتب استشارية فى المحاسبة والقانون ، بفارق أو فوارق فى مقدمتها أن هذه البيوت والمكاتب تتعاون على التهرب من اداء حقوق الله والناس مع عدم الوقوع تحت طائلة القانون . أما الفقيه الذى يتخذه التاجر او التجار فلبيان ما يحل من المعاملات والصفقات وما يحرم منها . وفى التزام التجار ورجال المال والاعمال وسائر الناس بذلك طهارة للنفوس ، وبركة فى المال ، وزكاة فى الاعمال ، وطمأنينة فى القلوب ، وسعادة وسلام يظلان الجميع .

وقد ورد أن عمر بن الخطاب دخل السوق فى خلافته فلم يرفيه — فى الغالب — الا النبط(١٨٧) فاغتم لذلك ، فلما أن اجتمع الناس أخبرهم وعذلهم فى ترك السوق . وقد كان بعض السلف اذا رأى بعض النبط يقرءون العلم يبكى ، وما ذاك الا أن العلم اذا وقع لغير أهله يدخله من المفاسد ما أنت تراه . وفى جواهر العقدين أن الحكمة لا توضع فى غير أهلها(١٨٨) .

١٤١ — هذا هو الأسلوب الاسلامى : يرضع النفوس ويفطمها على لبان التقوى والايمان ، ويغذيها ويقويها بالعلم والخبرة والاتقان وبذلك يقيم منها عليها الرقيب والحسيب . ونعم الرقيب والحسيب ، الذى لا يمكن منه فرار ، وهو المصاحب والملازم بالليل وبالنهار . ان المؤمن بالله وباليوم الآخر يعلم أن من يمكنه الافلات فى الدنيا ومن الناس ، لن يمكنه الافلات من الآخرة ، وعند الله . « فمن يعمل مثقال ذرة خيرا يره ، ومن يعمل مثقال ذرة شرا يره »(١٨٩) « يعلم خائنة الاعين وما تخفى الصدور »(١٩٠) .

١٤٢ — تلك التى أشرت اليها فى البند السابق هى ما يعرف « بالرقابة الذاتية أو الباطنية » ، وهى — فى الاسلام — ذات أساس ربانى ، وغاية ربانية . وهى — بهذا الوصف — أجدى وأبقى. « فأما الزبد فيذهب جفاء ، وأما ينفع الناس فيمكث فى الأرض ، كذلك يضرب الله الأمثال »(١٩١) .

---

(١٨٧) النبط جيل من الناس كانوا ينزلون سواد العراق ثم استعمل فى أخلاط الناس وعوامهم .

(١٨٨) التراتيب الادارية ، نفسه ، ص ٢٠ و ٢١

(١٨٩) الايتان الاخيرتان من سورة الزلزلة .

(١٩٠) — ١٩ غافر .

(١٩١) الاية — ١٧ من سورة الرعد .

١٤٣ ـ أما الرقابة (الخارجية) على نشاط الافراد وتصرفاتهم فلها صور كثيرة من أهمها وأشملها وأجداها وأسماها « الحسبة » التى يعرفها الماوردى (١٩٢) بأنها « أمر بالمعروف اذا ظهر تركه ، ونهى عن المنكر اذا ظهر فعله » • يقول تعالى : « ولتكن منكم أمة يدعون الى الخير ويأمرون بالمعروف وينهون عن المنكر »(١٩٣) •

وكل مسلم مخاطب بهذه الآية ، فالحسبة بالنسبة اليه من فروض الكفاية ، وهى فرض متعين على المحتسب (المعين لذلك) بحكم الولاية • وقد ذكر الماوردى (وكذلك أبو يعلى) تسعة فروق بين المحتسب المعين والمتطوع (١٩٤) •

وقد ألف كثيرون من القدامى فى الحسبة ، ولهم فى دراستها مناهج مختلفة • ومن اهم الكتب فى الحسبة ، كتاب ابن تيمية بعنوان « الحسبة أو وظيفة الحكومة الاسلامية » • وواضح من العنوان الذى اختاره ابن تيمية لكتابه هذا أن الحسبة هى وظيفة الحكومة الاسلامية ، وأن وظيفة هذه الحكومة هى الحسبة • واذا كانت الحسبة ـ على نحو ما عرفنا ـ هى أمر بالمعروف ونهى عن المنكر » فهذا نفسه هو وظيفة الدولة الاسلامية(١٩٥) •

ومن الدراسات الحديثة والمفيدة فى الحسبة تلك الدراسة

(١٩٢) الاحكام السلطانية ص ٢٤٠ وما بعدها .

(١٩٣) الاية ـ ١٠٤ ـ آل عمران .

(١٩٤) الاحكام السلطانية للماوردى ص ٢٤٠ و ٢٤١ ، ولابى يعلى ص ٢٨٤ وما بعدها .

(١٩٥) بذات المعنى يقول ابن تيمية فى كتابه « السياسة الشرعية (ص ٦) « وجميع الولايات الاسلامية انما مقصودها الامر بالمعروف والنهى عن المنكر .. » .

التي تضمنها كتاب الاستاذ محمد المبارك بعنوان « الدولة ونظام الحسبة عند ابن تيمية »(١٩٦) .

وفى هذه الدراسة تكلم الاستاذ المبارك عن التأليف والمؤلفات فى الحسبة (قديما وحديثا) وعن المناهج المختلفة التى اتبعها المؤلفون فيها ، كما تكلم — بتفصيل مناسب — عن كتاب ابن تيمية فى الحسبة .

١٤٤ — يقول المثل العربى :

لو انصف الناس استراح القاضى — فلو تواضع الناس على اعطاء الحق ، واعطائه كاملا ، وعلى اخذ الحق ، واخذه دون زيادة ، لوحرص الناس على التناصف ومنع التظالم ، لما احتاجو الى قاض ولا الى حاكم اطلاقا . لكن هذا خارج عن طبيعة البشر . ان الناس هم الناس ، فيهم الخير والشر ، كانوا كذلك منذ هبط آدم وحواء وابليس الى الارض . وكانوا كذلك حتى فى عصور الانبياء ، وسيستمرون كذلك الى ماشاء الله . والحكام — ايضا — فيهم الصالح والطالح ، والعادل والظالم . ولاشىء كالعدل كاساس للملك ، ولاشىء كالظلم فى تقويض هذا الاساس(١٩٧) .

---

(١٩٦) ظهرت الطبعة الاولى عام ١٣٨٧ هـ (١٩٦٧ م) والناشر : دار الفكر .

(١٩٧) لابن تيمية رحمه الله — كلام فى العدل اذكره فيما يلى :

قال : ان الناس متفقون على ان عاقبة الظلم وخيمة وعاقبة العدل كريمة . ولهذا يروى « الله ينصر الدولة العادلة وان كانت كافرة ، ولاينصر الدولة الظالمة وان كانت مؤمنة » وأورد فى هذا المقام قوله تعالى : « لقد ارسلنا رسلنا بالبينات وانزلنا معهم الكتاب والميزان ليقوم الناس بالقسط ، وانزلنا الحديد فيه بأس شديد ومنافع للناس ، وليعلم الله من ينصره ورسله بالغيب ، ان الله قوى عزيز » (٢٥ — الحديد) .

وفى مكان آخر يقول : « ان أمور الناس تستقيم فى الدنيا مع العدل الذى ايه الاشتراك فى أنواع الاثم ، اكثر مما تستقيم مع الظلم فى الحقوق وان لم تشترك فى اثم . ولهذا قيل : ان الله يقيم الدولة العادلة ولايقيم الظالمة وان كانت مسلمة . ويقال : الدنيا تدوم مع العدل والكفر ولاتدوم

ولابن خلدون — في مقدمته — في الظلم ومايؤدي اليه — بضروبه المختلفة من خراب الديار ، والذهاب بالعمران — قال : « إعلم أن العدوان على الناس في أموالهم ذاهب بآمالهم في تحصيلها لما يرونه حينئذ من أن مصيرها انتهابها من أيديهم ، واذا ذهبت آمالهم على هذا

مع الظلم والاسلام . » وقد قال النبي صلى الله عليه وسلم ليس ذنب أسرع عقوبة من البغي وقطيعة الرحم » .

فالباغي يصرع في الدنيا ، وان كان مغفورا له مرحوما في الآخرة . وذلك أن العدل نظام كل شيء ، فان اقيم أمر الدنيا بعدل قامت ، وإن لم يكن لصاحبها في الاخرة من خلاق . ومتى لم تقم بعدل لم تقم ،وان كان لصاحبها من الايمان ما يجزى به في الاخرة » .

اقول : أن التاريخ يؤكد ما قرره ابن تيمية من أن مجد الدول مرتبط بالعدل فيها ، كما أن البغي يهدمها من أساسها . وفي القرآن الكريم آيات كثيرة بهذا المعنى ، من ذلك ما جاء في سورة «هود» فبعد أن ذكر فيها جل وعزا قصص بعض الانبياء ، وماكان من اقوامهم معهم ، وماكان لبغي هؤلاء الاقوام من عواقب ، قال : « وكذلك أخذ ربك اذا أخذ القرى وهى ظالمة ، ان أخذه اليم شديد » (الاية — ١٠٢) . ومما جاء بذات المعنى في نفس السورة « واتبع الذين ظلموا ما أترفوا فيه ، وكانوا مجرمين . وما كان ربك ليهلك القرى بظلم وأهلها مصلحون » (١١٦ و١١٧)

أما ما جاء في كلام ابن تيمية من أنه لايفيد « ايمان » ولا «اسلام» مع الظلم فلا يمكن فهمه ولا قبوله الا على أن « الايمان » هنا «ايمان» باللسان فقط ، وأن « الاسلام » اسلام بالاسم فقط . ذلك أن الايمان والاسلام — بحق — هما اعتقاد بالقلب وتصديق بالعمل الصالح . وهما — على هذا النحو — لايقبلان الظلم ، ولا يمارسانه ، ولا يستسلمان له ، ولايجتمعان معه . وفي الحديث الشريف : لايزني الزاني حين يزني وهو مؤمن ، ولا يسرق السارق حين يسرق وهو مؤمن ، ولايشرب الخمر حين يشربها وهو مؤمن » وبذات المعنى يمكن أن يقال لايظلم الظالم حين يظلم وهو مؤمن . فكل هؤلاء (الزاني والسارق وشارب الخمر والظالم) قد سلبوا حقيقة الايمان التي بها يستحق حصول الثواب والنجاة من العقاب» (انظر — ايضا — الحسبة لابن تيمية ص ١٤) الناشر — المكتبة العلمية بالمدينة المنورة .

النحو انقبضت أيديهم عن العمل(١٩٨) والسعى والعمران ووفوره انما هو بالعمل والتكسب . فاذا قعد الناس عن ذلك كسدت الاسواق ، وتبعثر الناس فى الآفاق فخف ساكن القطر ، وخلت دياره ، وخربت امصاره ، واختل باختلال حال الدولة والسلطان . وقد وعظ أحد رجال الدين أحد ملوك الفرس فقال : ان الملك لايتم عزه إلا بالشريعة والقيام لله بطاعته ، والتصرف تحت أمره ونهيه ، ولاقوام للشريعة الا بالملك ، ولا عز للملك الا بالرجال ، ولاقوام للرجال الا بالمال ، ولا سبيل الى المال الا بالعمارة ، ولا سبيل للعمارة الا بالعدل . والعدل الميزان المنصوب بين الخليقة ، نصبه الرب وجعل له قيما وهو الملك . وانت أيها الملك عمدت الى الضياع فانتزعتها من أربابها وعمارها ، وهم أرباب الخراج ومن تؤخذ منهم الأموال . واقطعتها الحاشية والخدم واهل البطالة ، فتركوا العمارة والنظر فى العواقب ومايصلح الضياع. وسومحوا فى الخراج لقربهم من الملك ووقع الحيف على من بقى من أرباب الخراج وعمار الضياع فانجلوا عن ضياعهم ، وخلو ديارهم .. فقلت العمارة والاموال وهلك الجنود والرعية ، وطمع فى ملك فارس من جاورهم من الملوك لعلمهم بانقطاع المواد التي لاتستقيم دعائم الملك الا بها ..

ويمضى ابن خلدون فيقول : ولاتحسبن الظلم انما هو اخذ المال أو الملك من يد مالكه من غير عوض ولا سبب كما هو المشهور ، بل الظلم اعم من ذلك . وكل من أخذ ملك أحد أو غصبه فى عمله أو طالبه بغير حق أو فرض عليه مالم يفرضه الشرع فقد ظلمه . فالمانعون لحقوق الناس ظلمة ، ووبال ذلك كله عائد على الدولة بخراب العمران الذى هو مادتها لاذهابه الامال من أهله . وهذه هى الحكمة فى تحريم الظلم ، لانه مؤذن بانقطاع النوع البشرى ، وهى الحكمة العامة المراعاة

---

(١٩٨) ليس هذا فحسب ، وانما يعمد الناس كذلك الى مافى أيديهم من مال فيبددونه فى السلع الاستهلاكية والترفيه ونحو ذلك مما يعود بالضرر على الفرد والمجتمع جميعا . وهم يفعلون ذلك ولسان حالهم يقول : صرف المال — ولو على هذا النحو من الاسراف خير من انتهاب السلطان واعوانه اياه .

للشرع فى جميع مقاصده الضرورية : هى حفظ الدين والنفس والعقل والنسل والمال .

ويستطرد ابن خلدون فيكتب فصلا فى « ان من اشد الظلم واعظمه فى افساد العمران تكليف الاعمال وتسخير الرعايا بغير حق » وفصلا آخر فى أن « اعظم من ذلك فى الظلم وافساد العمران والدولة التسلط على اموال الناس بشراء ما بين أيديهم بأبخس الاثمان ، ثم فرض البضائع عليهم بأرفع الاثمان على وجه الغصب والاكراه فى الشراء والبيع » ومن اجل هذه المفاسد حظر الشرع ذلك كله ، كما حظر اكل اموال الناس بالباطل(١٩٩) .

وأدلة تحريم الظلم من القرآن والسنة اكثر من أن يأخذها ضبط وحصر . ولما كان الظلم انما يقع من اهل القدرة والسلطان ، بولغ فى ذمه وتكرير الوعيد فيه .

١٤٥ ــ واعود واقول : انه لما كان الخطأ والنسيان ، بل والخطيئة والظلم من شيم النفوس ومما يغلب على بعض الناس ، كان لابد من « الرقابة الخارجية » أو « التدخل » .

والتدخل درجات وفيما يلى أتكلم عن « ابن تيمية والتدخل » و« ابن خلدون والتدخل » .

(١٩٩) المقدمة جـ٢ « طبعة ثانية ــ تحقيق د. وافى ص ٤٨٩ومابعدها

المطلب الثانى

ابن تيمية والتدخل ●

١٤٦ — للشيخ الجليل ابن تيمية — كما سبق القول — كتاب فى « الحسبة » أو « وظيفة الحكومة الاسلامية » . وقد ادار الكتاب كله حول ماجاء فى القرآن الكريم من الامر بالمعروف والنهى عن المنكر . ففى ذاك الأمر ، وهذا النهى ، تتجمع كل وظائف الدولة ، ومنها تنطلق والحرية — كما سبق القول — هى الاصل . ومن ذلك « حق التملك »، وحق الانسان فى التصرف فيما يملك ؛ ومن ذلك — كذلك الحرية الاقتصادية ومنها حرية التجارة . غير أن هذه الصور من الحرية — كسائر صور الحرية — ليست مطلقة .

وفى هذا المعنى يقول(٢٠١) الامام الشافعى رضى الله عنه : « ان الناس مسلطون على أموالهم ، ليس لأحد أن يأخذها او شيئا منها بغير طيب انفسهم ، الا فى المواضع التى تلزمهم » .

ولكن ، اذا كانت الحرية الاقتصادية ، ومنها حرية التجارة ، هى الاصل ، فمتى يمكن تقييد هذه الحرية ، وكيف ؟ القاعدة أن ماورد تقييدا للأصل ، يجب عدم التوسع فيه ، ثم انه لايكون الا لضرورة ، ويقدر ما تقضى به هذه الضرورة . و « التسعير » — بلا ريب — تدخل فى « حرية التجارة » وتقييد لها .

وقد أورد ابن تيمية — فيما يتعلق بتدخل الدولة بالتسعير — ثلاثة آراء ، احدها القول بالمنع من التسعير مطلقا ، والثانى القول بالتسعير مطلقا ، والثالث بجواز التسعير ، بل بوجوبه ، فى بعض الحالات والأحيان . اما الرأى الاول ، وهو ينطلق من الاصل ، ويؤكد على الحرية وعدم التدخل — فهو يستند فيما ذهب اليه — على قول النبى صلى الله عليه وسلم : « أن الله هو المسعر القابض الباسط ، وانى لأرجو أن القى الله وليس أحد منكم يطلبنى بمظلمة فى دم ولا مال(٢٠٢) » .

● فى هذا المطلب استفدت من كتاب الأستاذ محمد المبارك عن « الدولة ونظام الحسبة عند ابن تيمية السابق ذكره .

(٢٠١) الحسبة لابن تيمية ص ٣٤

(٢٠٢) الى مثل هذا ذهب « الطبيعيون » وآدم سميث وبنتام وغيرهم الذين راوا ان تدخل الحكومة فى التجارة يمثل كارثة ، وان الواجب

وأما الرأى الثانى (القائل بالتسعير مطلقا) فقد أحتج أصحابه بأن هذا مصلحة للناس بالمنع من اغلاء السعر والافساد عليهم » .

وأضافوا : ولايجبر الناس على البيع ، انما يمنعون من البيـــع بغير السعر الذى يحدده ولى الأمر على حسب ما يرى من المصلحة فيه للبائع والمشترى » وقالوا : « ولا يمنع البائع ربحا ولايسوغ له منه ما يضر بالناس » ويشير ابن تيمية الى اصحاب هذا الرأى فيقول : « وذكر أبو الوليد عن سعيد بن المسيب وربيعة بن أبى عبد الرحمن وعن يحى بن سعيد أنهم ارخصوا فيه(٢٠٣) » .

وأما الرأى الثالث ، وهو الرأى الوسط بين الرأيين الســـابقين ، فهو الرأى الذى يؤيده ابن تيمية ، وعليه الجمهور كما يقول .

ويبدو من نقول ابن تيمية ان المـــالكية أميل الى التقييـــد من الشـــافعية والحنفية . اما الشافعى فهو ، وان كان يقف — كقـــاعدة عامة — الى

هو ترك المنافسة حرة بين الأفراد بغير قيد ولا شرط . انه يجب — فى نظرهم — ترك الأمور « للقوانين الاقتصادية » كقانون العرض والطلب ، فهذا اجدى على المجتمع والفرد . وفى هذا يقول ابن خلدون وهو بصدد النعى على تدخل السلطان بالتجارة — « ان الرعايا متقاربون فى اليسار متكافئون ، ومزاحمة بعضهم بعضا (اى منافسة بعضهم بعضا) تنتهى الى غاية موجودهم أو تقرب » (المقدمة — فصل فى أن التجـــارة من السلطان مضرة بالرعايا مفسدة للجباية .

وأنظر ما سيأتى بند ١٤٨ — عن ابن خلدون والتدخل) .

وأنظر — كذلك — الخراج لابى يوسف ص ٤٨ و ٤٩ .

(٢٠٣) اقول : ان هذا يعنى انهم اجازوه ولم يوجبوه . واضيف: انه اذا كان عصرنا . واذا كان بعض بلادنا ، قد عرف فى هذا الشأن وغيره اتجاه بعض الحكام الى مداهنة طبقة ومحاباتها على حساب طبقة أوطبقات اخرى لأسباب ابعد ما تكون عن المصلحة العامة ، فان الفقهاء المسلمين — كما هو واضح فى هذا المثال وغيره — يوازنون ويعدلون بين المصالح جميعا ، فولى الأمر يحدد السعر بما يحقق العدل بين البائع والمشترى ، واذا كان البائع لايمنع ربحا ، فانه — كذلك — لايسوغ له من الربـــح مايضر بالناس .

جانب « حرية التجارة » فانه يوجب على من اضطر الناس الى طعام يملكه أن يعطيهم اياها بثمن المثل . وقد « تنازع أصحابه فى جواز التسعير للناس اذا كانت بهم حاجة ، ولهم فيه وجهان » . وقال اصحاب أبى حنيفة لاينبغى للسلطان ان يسعر على النـاس الا اذا كان فى عدم التسعير ضرر بالعامة (٢٠٤) .

١٤٧ — وقد عرض ابن تيمية فى كتابه الحسبة « حالات » ناقشها مناقشة الفقيه المجتهد ، ومن هذا العرض ، ومن هذه المناقشة يتضح لنا موقفه — وموقف الفقه الاسلامى عامة — مما يعرف فى لغة العصر « بالاقتصاد الحر » و « الاقتصاد الموجه أو المسير » (٢٠٥)

الأصل — فى الفقه الاسلامى — أن الحرية الاقتصادية هى المبدأ والقاعدة . وأن التقييد هو الاستثناء ، ولابن تيمية فى ذلك عبارات منها قوله : « اذا كان الناس يبيعون سلعهم على الوجه المعروف من غير ظلم منهم ، وقد ارتفع السعر ، اما لقلة الشىء ، واما لكثرة الخلق ، فهذا الى الله ، فالزام الخلق أن يبيعوا بقيمة بعينهـا اكراه بغير حـق » « ولان اجبار الناس على بيع لايجب ، ومنعهم مما يبـاح شرعا ظلم لهم والظلم حرام » « وقد منع جمهور العلماء من التسعير مع قيام النـاس بالواجب » انه « اذا كانت حاجة الناس تندفع اذا عملوا مايكفى الناس ، حيث يشترى اذ ذاك بالثمن المعروف ، لم يحتج الى تسعير ، وأما اذا كانت حاجة الناس لاتندفع الا بالتسعير العادل ، سعر عليهم تسعير عدل لاوكس ولاشطط » « واذا تضمن التسعير العدل بين الناس مثل اكراههم

---

(٢٠٤) انظر — الحسبة لابن تيمية ص ٤١ والدولة ونظام الحسبة للأستاذ محمد مبارك ص ١٢٤ و ١٢٥ ، وانظر « الأحكـام السـلطانية لابى يعلى » ، ص ٣٠٣ (وهو حنبلى) وفيه انه لايجوز أن يسـعر على الناس الاقوات ولا غيرها فى رخص ولا غلاء . وفى الاحكام السـلطانية للماوردى ص ٢٥٦ قوله « ولايجوز أن يسعر على الناس الاقوات ولاغيرها فى رخص ولا غلاء . وأجازه مالك فى الاقوات مع الغلاء .

(٢٠٥) يلاحظ أن « الاقتصاد الحر » لم يعد حرا باطـلاق ، كمـا أن التدخل — بتوجيه الاقتصاد أو تسـييره — درجات ودرجات . فقـد يقف عند حد الاشراف من بعد ، وقد يوغل فى التدخل الى حد الهيمنـة التامة أو الدنول .

على مايجب عليهم من المعاوضة بثمن المثل ، ومنعهم مما يحـــرم عليهم من أخذ زيادة على عوض المثل ، فهو جائز ، بل واجب » (٢٠٦)

أما الحالات التى عرضها ابن تيمية وناقشها فهى :

أ ـ حالة حاجة الناس الى السلعة :

لابن تيميـــة فى هذا المعنى عبارات كثيرة فى أكثـــر من مكـــان من كتابه الحسبة ، وكلها تقرر أن « لولى الامر أن يكره الناس على بيـــع ما عندهم بقيمة المثل عند ضرورة الناس اليه » « ولهذا قال الفقهـــاء : من اضطر الى طعام الغير أخذه منه بغير اختياره بقيمة مثلـــه » « ذلك أن ما احتاج اليه الناس حاجة عامة فالحق فيه لله » (٢٠٧) .

ب ـ الاحتكار :

ومن المنكر الذى يجب منعه الاحتكار لمـــا يحتاج اليه الناس .

وقد روى مسلم فى صحيحه « لايحتكر الا خاطىء »(٢٠٨) والمحتكر هو الذى يعمد الى شراء مايحتاج اليه الناس من الطعام فيحبسه عنهم ويريد اغلاءه عليهم .. فلولى الامر أن يكره هذا المحتكر على بيع ماعنده بقيمة المثل » « لأن أبا حنيفة يرى الحجر لدفع(٢٠٩) الضرر العـــام) ويقول ابن تيمية(٢١٠) وابلغ من هذا ، (اى أولى بالمنـــع) حـــالة

---

(٢٠٦) الحسبة ، ص ١٨ و ٣٤ و ٣٥ و ٤٤ و ٤٥

(٢٠٧) نفسه ص ٢١ و ٤٠ و ٤١ .

(٢٠٨) وفى حديث آخر « الجالب مرزوق والمحتكر ملعون»(التراتيب الادارية ج٢ ص٩١)

(٢٠٩) الحسبة ص ١٧ و ٤١ « هذا » والحجر يعنى منـــع المـــالك من التصرف فى ملكه (وهو « اى التصرف فى الملك ، حـــق طبيعى) ، لكن لولى الامر ـ فى حالة الاحتكار » أن يمنع ـ بالحجر ـ المـــالك من هذا الحق لدفع الضرر العام . ولمـــا كانت العلة هى دفـــع الضرر العـــام فلولى الامر ان يحرم المـــالك من حق التصرف فى ملكه فى كل الحـــالات التى تؤدى فيها حرية التصرف الى الضرر العام سواء فى الاحتكار او غيره .

(٢١٠) نفسه ص١٨ و ١٩

حصر بيع الطعام أو غيره فى اناس محددين ، فلا تباع السلعة الا لهم ، ولا يبيعها الا هم ، فهنا يجب التسعير عليهم ، فلا يشترون أموال الناس الا بقيمة المثل !، ولايبيعون الا بقيمة المثل . « بلا تردد فى ذلك عند احد من العلماء » .

وتلحق بذلك حالة تواطؤ البائعين ضد المشترين طمعا فى الربح الفاحش ، وكذلك تآمر المشترين (اذا كانوا محدودين) لبخس الناس أشياءهم .

جـ — **منع الوساطة المستغلة** : لهذه الوساطة صور كثيرة كانت شائعة فى عهد الرسول عليه الصلاة والسلام فنهى عنها .

يقول ابن تيمية ومن المنكرات تلقى السلع قبل أن تجىء الى السوق وهو ما يعرف « بتلقى الركبان » الذى نهى عنه الرسول عليه السلام فى حديث رواه البخارى ، اذ بعث الرسول من يمنع الركبان من البيع حتى يهبطوا الى السوق ، وذلك لما فى الشراء من الركبان ، وهم مازالوا بعيدين عن السوق ، من التغرير بهم ؛ لانهم لايعرفون السعر ، فيشترى منهم المشترى بالثمن البخس . كذلك نهى النبى صلى الله عليه وسلم عن أن يبيع حاضر لباد ، وقال: دعوا الناس ، يرزق الله بعضهم من بعض . والبادى هذا هو الجالب للسلعة ، والحاضر هو السمسار من اهل الحضر (والعالم بالسعر) ، والنهى أن يتوكل هذا السمسار للبادى ، لانه اذا توكل له — مع خبرته بحاجة الناس اليه — اغلى الثمن على المشترى . ومما نهى عنه الرسول — ايضا — « النجش وهو أن يزيد فى السلعة من لايريد شراءها »(٢١١) .

د — ذكرت فيما سبق الحديث الشريف « أن الله هو المسعر القابض الباسط .. الى آخر الحديث » الذى ينهى عن التسعير فكيف ذهب جمهور الفقهاء الى جواز التسعير ، بل الى وجوبه احيانا مع مخالفة ذلك لظاهر الحديث الشريف ؟

---

(٢١١) الحسبة ، نفسه ص ١٦ و ١٧ والمعجم الوسيط مادة «نجش»

تصدى ابن تيمية لهذه القضية ، ومما قاله فى ذلك (٢١٢) : ان من منع التسعير مطلقا محتجا بهذا الحديث فقط غلط ، فان هذه قضية معينة ، ليست لفظا عاما ، وليس فيها أن أحداً امتنع من بيع يجب عليه ، أو طلب فى ذلك اكثر من عوض المثل . ومعلوم أن الشىء اذا رغب الناس فيه ، وتزايدوا ، فان كان صاحبه قد بذله كما جرت به العادة ، ولكن الناس تزايدوا فيه ، فهنا لايسعر عليهم » ويستطرد ابن تيمية قائلا : « والمدينة ... انما كان الطعام الذى يباع فيها غالبا من الجلب(٢١٣).. فلم يكن البائعون ولا المشترون ناسا معينين ، ولم يكن هناك احد يحتاج الناس الى عينه أو الى ماله ليجبر على عمل أو على بيع » « وكان اكراه البائعين على ألا يبيعوا سلعهم الا بثمن معين اكراها بغير حق ، واذا لم يكن يجوز اكراههم(٢١٤) على أصل البيع ، فاكراههم على تقدير الثمن — كذلك — لايجوز » ، وفى مكان آخر يقول : « والسعر لما غلا فى عهد النبى صلى الله عليه وسلم ، وطلبوا منه التسعير فامتنع ، لم يذكر انه كان هناك من عنده طعام امتنع من بيعه ، بل عامة من كانوا يبيعون الطعام انما هم جالبون .. »(٢١٥) .

ويستند ابن تيمية الى حجج من الاحاديث النبوية لتاييد جواز التدخل بالتسعير والاجبار على البيع بقيمة المثل ، ومن ذلك مثال الشفعة ، اذ يجوز للشريك أن ينتزع النصف المشفوع من يد المشترى بثمن المثل

---

(٢١٢) المرجع نفسه ص ٣٥ و ٣٦

(٢١٣) يقصد أن سوق المدينة لم تكن سوقا مغلقة ، وانما كانت سوقا مفتوحة ، وسوق هذا شأنها لاداعى فيها للتسعير .

(٢١٤) ومما ذكره ابن تيمية عن أهل المدينة فى عهد الرسول صلى الله عليه وسلم : « انه لم يكن عندهم من يطحن ويخبز بكراء ، ولامن يبيع طحينا ولا خبزا ، بل كانوا يشترون الحب ويطحنونه ويخبزونه فى بيوتهم ، فلم يكونوا يحتاجون الى التسعير . وكان الناس يشترون الحب من الجالبين ، ولهذا قال النبى عليه السلام « الجالب مرزوق ، والمحتكر ملعون ، وقال : لايحتكر الا خاطىء » (نفسه ص ٢٥) .

(٢١٥) نفسه ص ٤٢

الذى اشتراه به لابزيادة ، للتخلص من ضرر المشــاركة . وهــذا ثابت بالسنة المستفيضــة واجماع العلماء . وهذا الزام له بأن يعطيه ذلك الثمن لا بزيادة ، لاجل تحصيل مصلحة التكميل الواحد ، فكيف بما هو اعظم من ذلك(٢١٦) ؟) يقصد دفع الضرر العــام وجلب المصــلحة الــعامة بالتسعير والالزام بالبيع) (بل وبالشراء بثمن المثل) .

---

(٢١٦) انظر فيما تقدم ، نفس المرجع ص ٣٧.

المطلب الثالث

ابن خلدون (٢١٧) والتدخل

١٤٨ — كتب الفيلسوف العربى ، ورائد علم الاجتماع ، ابن خلدون فى مقدمته(٢١٨) الشهيرة فصلا « فى أن التجارة من السلطان مضرة بالرعايا مفسدة للجباية » .

وقبل أن أنقل ما كتبه ابن خلدون ، أثبت هنا ما جاء فى كتاب «الادارة الاسلامية فى عز العرب » لمحمد كرد على(٢١٩) من أن عمر بن عبد العزيز قد أداه اجتهاده الى أن استثمار الأموال من شأن الرعايا لا الرعاة ، فكان نظره أعلى ، وطريقته أمثل وأعدل(٢٢٠) .

وبعد قرون من عهد عمر بن عبد العزيز ، وفى ذات الشأن ، كتب ابن خلدون فقال : « أعلم ان الدولة اذا ضاقت جبايتها بما قدمناه من الترف وكثرة العوائد والنفقات ، وقصر الحاصل من جبايتها عن الوفاء بحاجاتها ونفقاتها ، واحتاجت الى مزيد من المال والجباية ، فتارة توضع المكوس على بياعات الرعايا وأسواقهم ... وتارة بالزيادة فى ألقاب المكوس ، أن كان قد استحدث من قبل ، وتارة بمقاسمة العمال

---

(٢١٧) ولد ابن خلدون عام ٧٣٢ هـ وتوفى عام ٨٠٨ هـ .

(٢١٨) جـ٢ طبعة ثانية من النسخة المحققة بمعرفة د. على عبد الواحد وافى ص ٨٤١ وما بعدها .

(٢١٩) ص ٩٨

(٢٢٠) فى العبارة دلالة على أن اشتغال الحكام المسلمين — أو بعضهم — باستثمار الاموال قديم . وقد شجبه الخليفة العادل ، خامس الراشدين ، عمر بن عبد العزيز . كذلك كتب الماوردى (المتوفى عام ٤٥٠ هـ أى قبل ابن خلدون بقرون) أنه اذا اتجر الراعى اهلكت الرعية . (انظر كتابه الوزارة — طبعة ١٩٧٦ ، ص ٣٤ وما بعدها بعنوان «شروط الوزير ») .

والجباة وامتكاك(٢٢١) عظامهم ، لما يرون أنهم قد حصلوا على شيء طائل من أموال الجباية لا يظهره الحسبان ، وتارة باستحداث التجارة والفلاحة للسلطان على تسمية الجباية(٢٢٢) لما يرون التجار والفلاحين يحصلون على الفوائد والغلات مع يسارة اموالهم ، وان الارباح تكون على نسبة رءوس الأموال ، فيأخذون فى اكتساب الحيوان والنبات لاستغلاله فى شراء البضائع والتعرض بها لحوالة الأسواق . ويحسبون ذلك من ادرار الجباية وتكثير الفوائد . وهذا غلط عظيم ، وادخال الضرر على الرعايا من وجوه متعددة .

فأولا : مضايقة الفلاحين والتجار فى شراء الحيوان والبضائع وتعسير اسباب ذلك . فان الرعايا متقاربون فى اليسار متكافئون(٢٢٣) ..

---

(٢٢١) امتصاص .

(٢٢٢) اى باسم الجباية ، او كما نقول نحن الآن : على أنها ضرائب غير مباشرة ، تجبى من المستهلكين (المحقق ، نفس المرجع ونفس الصفحة) .

هذا ، والدولة الحديثة ، كانت ، ومازالت تحتكر تجارة بعض السلع (كالتبغ والشاى والبن مثلا) لأسباب مالية صرف ، اى لزيادة دخل الخزانة العامة ، وليس للأسباب الاجتماعية التى تساق اليوم لتبرير تدخل الدولة بتملك بعض المشروعات التجارية وادارتها ادارة مباشرة مما سيشار اليه بعد . والاحتكار هو الاحتكار سواء مارسته الدولة أو الشركات الخاصة الكبرى . والدولة — الى ذلك — لاتسلم — أحيانا — من الانزلاق على طريق سوء الانفاق وتوزيع الدخل القومى .

(٢٢٣) ذهب الدكتور ابراهيم الطحاوى فى رسالته للدكتوراه بعنوان « الاقتصاد الاسلامى ، ١٣٩٤ هـ جا ص ٣٥ ، من مطبوعات مجمع البحوث الاسلامية بالازهر الشريف) . الى ان « الاساس الذى بنى عليه ابن خلدون رأيه فى عدم الموافقة على التدخل (وهو تقارب ثروات الرعايا ، وعظم مال السلطان بالنسبة اليهم) « يصلح الآن لاتخاذه أساسا للموافقة على التدخل ، بل ودعم القول به — اذ ذهب — فى العصر الحاضر — هذا التقارب فى الثروات بين ابناء الوطن الواحد ، وصار التفاوت فيها حادا (بعد الثورة الصناعية بالذات .. »

وأقول : ان ابن خلدون لم يقم رأيه على هذا الاساس وحده ، وانما

ومزاحمة(٢٢٤) بعضهم بعضا تنتهى الى غاية موجودهم أو تقرب . واذا رافقهم السلطان فى ذلك ، وماله أعظم كثيرا منهم ، فلا يكاد احد منهم يحصل على غرضه فى شىء من حاجاته ، ويدخل على النفوس من ذلك غم ونكد . ثم ان السلطان قد ينتزع الكثير من ذلك اذ تعرض له غضا (٢٢٥) أو بأيسر ثمن ، اذ لايجد من ينافسه فى شرائه فيبخس ثمنه على بائعه . ثم اذا حصل فوائد الفلاحة ومغلها كله من زرع او حرير او عسل أو سكر أو غير ذلك من أنواع الغلات ، وحصلت بضائع التجارة من سائر الانواع ، فلا ينتظرون به حوالة الاسواق ولا نفاق البياعات ، لما يدعوهم اليه تكاليف الدولة ، فيكلفون اهل تلك الأصناف من تاجر أو فلاح بشراء تلك البضائع ولا يرضون فى أثمانها الا القيم وأزيد ، فيستوعبون فى

أضاف اليه « عدم التكافؤ » الذى يمكن تفسيره « بعدم التكافؤ فى النفوذ أيضا » . ويؤيد هذا التفسير العبارات التالية : فالسلطان ينتزع الكثير مما يريد بأبخس الأثمان ، اذ لايجد من يجرؤ على منافسته ، ثم انه يفرض هذه الأصناف على التجار والفلاحين فرضا ، ولايرضى فى ذلك الا بالثمن الأزيد .. الى آخره ..

هذا واذا كان من الصحيح أنه قد كان من نتيجة الثورة الصناعية تكدس الثروات فى أيدى اصحاب الاعمال ، وزيادة الفقر فى صفوف العمال ، فان الذى دعا الى تدخل الدولة بتحسين شروط العمل لصالح العمال ، ليس هو هذا التفاوت (اذ أن هذا التفاوت قديم ، وقد كان اكثر حدة فى عصر الاقطاع — انما حمل الدولة ، ودفعها دفعا الى التدخل هو تجمع العمال وتكتلهم فى المصانع الكبرى وحولها ، وتدارسهم لآلامهم وآمالهم ، وانتشار الفكر الاشتراكى الديمقراطى بينهم ، ثم تقرير حق الإنتخاب ، وسائر الحقوق السياسية ، لهم مما جعل لهم وزنا وتأثيرا بالغين على شئون السياسة والحكم ، ثم صار الحكام — فى كثير من البلاد وشيئا فشيئا — منهم هم . (أنظر فى هذا المعنى « الاسلام وحقوق الانسان » (أوروبا والتطورات الدستورية الحديثة ص ٢٣٠ ومابعدها).

(٢٢٤) وهكذا ، نرى ابن خلدون يرى (مع كثيرين ممن يرون حتى اليوم) أن المنافسة (أو المزاحمة) الحرة ، فى سوق مفتوحة ، تنتهى الى الغاية المرجوة : او ما يقرب منها . أو انها — فى هذا الشأن — خير من غيرها .

(٢٢٥) أى انتقاصا .

ذلك ناض(٢٢٦) أموالهم ، وتبقى تلك البضائع بأيديهم عروضا جامدة ، ويمكثون عطلا من التجارة التى فيها كسبهم ومعاشهم . وربما تدعوهم الضرورة الى شيء من المال ، فيبيعون تلك السلع على كساد من الاسواق بأبخس ثمن . وربما يتكرر ذلك على التاجر والفلاح منهم بما يذهب رأس ماله . فيقعد عن سوقه ، ويتعدد ذلك ويتكرر ، ويدخل به على الرعايا من العنت والمضايقة وفساد الأرواح ما يقبض آمالهم عن السعى فى ذلك جملة ، ويؤدى الى فساد الجباية ، فان معظم الجباية انما هى من الفلاحين والتجار ، لاسيما بعد وضع المكوس ، ونمو الجباية بها . فاذا انقبض الفلاحون عن الفلاحة ، وانقبض(٢٢٧) التجار عن التجارة ذهبت الجباية جملة او دخلها النقص المتفاحش ، واذا قايس السلطان بين ما يحصل له بالجباية وبين هذه الارباح القليلة وجدها بالنسبة الى الجباية أقل من القليل . ثم انه ولو كان مفيدا فيذهب له بحظ عظيم من الجباية فيما يعانيه من شراء أو بيع ، فانه من البعيد أن يوجد فيه المكس . ولو كان غيره فى تلك الصفقات لكان تكسبها كلها حاصلا من جهة الجباية . ثم فيه التعرض لأهل عمرانه ، واختلال الدولة بفسادهم ونقصه ، فان الرعايا اذا قعدوا عن تثمير اموالهم بالفلاحة والتجارة نقصت وتلاشت النفقات ، وكان فيها اتلاف احوالهم(٢٢٨) .

---

(٢٢٦) الناض = الدرهم والدينار . هذا ، وان الظلم من شيم النفوس ، والويل — دائما — للضعيف من القوى الذى لايعرف الله .

(٢٢٧) يشير ابن خلدون فى هذه العبارة الى ما يحدث عند انعدام الباعث أو الحافز الشخصى .

ولهذا يرى الكثيرون — حتى اليوم — أن فرض ضرائب تصاعدية على الأرباح التجارية والصناعية (والاقتصادية عموما) خير من تملك الدولة للمشروعات وادارتها لحسابها .

(٢٢٨) يعقب الدكتور على (محقق هذه النسخة من المقدمة) على ذلك بقوله : « يتفق ابن خلدون فيما يراه بشأن الأضرار المترتبة على دخول الحكومة مشترية فى السوق ، وعلى اشتغالها بالتجارة أو احتكارها لبعض الأصناف ، واعتبار ذلك ضرائب غير مباشرة على المستهلكين — يتفق ذلك مع ما يراه كثير من المحدثين من علماء الاقتصاد السياسى . وقد علله بن خلدون بنفس العلل التى نراها فى أحدث المؤلفات » .

ويستطرد بن خلدون بعد ذلك قائلا : « وكان الفرس لايملكون عليهم الا من اهل بيت الملكة ، ثم يختارونه من أهل الدين والفضل والادب والسخاء والشجاعة والكرم ، ثم يشترطون عليه — مع ذلك — العدل ، والا يتخذ صنعة فيضر بجيرانه ، ولا يتاجر فيحب غلاء الأسعار فى البضائع(٢٢٩) ... » .

ويعود ابن خلدون — بعد هذا الاستطراد — ويقول :

« واعلم أن السلطان لاينمى ماله ولا يدر موجوده الا الجباية ، وادرارها انما يكون بالعدل فى أهل الأموال ، والنظر لهم بذلك ، فبذلك تنبسط آمالهم ، وتنشرح صدورهم للأخذ فى تثمير الأموال وتنميتها ، فتعظم منهم جباية السلطان . وأما غير ذلك من تجارة أو فلح فانما هى مضرة عاجلة للرعايا ، وفساد للجباية ، ونقص للعمارة . وقد ينتهى الحال بهؤلاء المنسلخين للتجارة والفلاحة من الأمراء والمتغلبين فى البلدان انهم يتعرضون لشراء الغلات والسلع من أربابها الواردين على بلدهم ، ويفرضون لذلك من الثمن ما يشاءون ، ويبيعونها فى وقتها لمن تحت أيديهم من الرعايا بما يفرضون من الثمن . وهذه أشد من الأولى واقرب الى فساد الرعية ، واختلال أحوالهم (٢٣٠) .

---

(٢٢٩) يقول الشاعر العربى :

لا يصلح الناس فوضى لاسراة لهم ... ولا سراة اذا جهالهم سادوا

اقول : يجب أن يكون الحكام دائما من صفوة الصفوة (أنظر فى ذلك : الاسلام وحقوق الانسان — الشورى ، ص ٦٢٣ وما بعدها) .

ولقد كانت لانجلترا حتى عهد قريب امبراطورية لاتغيب عنها الشمس ، وقد كان من تقاليدهم الا يولوا الأمر (وخاصة فى الخارج) الا العناصر المتمرسة النبيلة .

وفى بعض البلاد ، سارت السياسة والادارة على أن الوظائف العامة (والقيادية بالذات) لأهل الثقة لا لاهل الخبرة ، وقد كانت نتائج ذلك سيئة ، بل ومخربة ومدمرة . (أنظر — الاسلام وحقوق الانسان — ص ٥١٤ وما بعدها) .

(٢٣٠) هذه بقايا من الاقطاع الذى ساد كثيرا من بلاد العالم شرقيه وغربيه لقرون طويلة (أنظر وقارن بالاسلام وحقوق الانسان ، ص ١٦٤ الى ص ١٧٣ ومن ٢١٧ الى ٢٣٠

وربما يحمل السلطان على ذلك من يداخله من هذه الأصناف أعني التجار والفلاحين لمـــا هي صناعته التي نشأ عليها ، فيحمل السلطان على ذلك ، ويضرب معه بسهم ليحصل على غرضه من جمع المـــال سريعا ، سيما مع ما يحصل له من التجارة بلا مغرم ولا مكس ، فانها أجدر بنمـــو الأموال ، وأسرع في تثميره ، ولايفهم ما يدخل على الســـلطان من الضر بنقص جبايته . فينبغي للسلطان أن يحذر من هؤلاء ويعرض عن سعايتهم المضرة بجبايته وسلطانه » .

المطلب الرابع

التدخل ـ تعقيب

١٤٩ ـ من العرض السابق لموقف بن تيمية وفكره فى موضوع تدخل الدولة بالتسعير والجبر على البيع بقيمة المثل ، ولموقف ابن خلدون وفكره فى موضوع التدخل بالهيمنة التامة والحلول ـ تتضح لنا مرونة الفكر الاسلامى وثاقبيته .

لقد عالج ابن تيمية الموضوع بطريقة الفقيه المجتهد ، وعالجه ابن خلدون بأسلوب الفيلسوف العالم ، الذى يستقرىء تجارب الامم والدول ، ويستخرج منها الدروس والعبر . وبينما دارت مناقشة ابن تيمية حول النص والرأى جرى قلم ابن خلدون بأسلوب عقلانى(٢٣١) صرف .

ومع حرص ابن تيمية وأمانته فى عرض المذاهب المختلفة ، فانه نظر فى الحديث الشريف « ان الله هو المسعر .. » نظر المجتهد الواسع الدراية والافق . أن الحديث الشريف يقرر « حرية التجارة » كمبدأ ولكن ابن تيمية ذهب الى أن « هذا ليس باطلاق » . « انها قضية معينة ليست

---

(٢٣١) قارن مع ذلك ـ بالاقتصاد الاسلامى للدكتور عيسى عبده ، ص ١٠١ ، حيث يشير الى اراء الطبيعيين وآدم سميث فى آثار تدخل الدولة على النشاط الاقتصادى ، ثم يقول : ان ابن خلدون كتب ما كتب فى مقدمته (مما سبق نقله) قبل آدم سميث بأربعة قرون ، والفرق بين ما سبق اليه العالم المسلم وبين أقوال غيره من كتاب الاقتصاد الوضعى هو أن ابن خلدون يستقى من مصادر لاتتحول (هى الكتاب والسنة) ..

واذا رجعنا الى ما سبق نقله عن ابن خلدون فى المطلب السابق نجد انه لم يستدل ـ فيما كتب ـ بنقل أو نص لا من الكتاب ولا من السنة ومع ذلك فانه يجب التسليم بأن ابن خلدون يصدر ـ فيما يكتب ـ عن عقلية عبقرية ، وتجربه واسعه ونظرة ثاقبة ، وثقافات متعددة ، فى مقدمتها الثقافة الدينية الاسلامية .

لفظا عاما » وبالقياس على حال المدينة فى عهد الرسول ، فان الحديث الشريف انما يطبق على السوق المفتوحة لا على السوق المغلقة . ومع ذلك فالقاعدة والاصل الذى عليه جمهور الفقهاء هو انه « لايحد لأهل السوق حد لايتجاوزونه مع قيام الناس بالواجب » ، كما أنهم متفقون على التقييد للضرورة .

والتدخل الذى عرضه ابن تيمية وناقشه (وهو التسعير) ، غير التدخل الذى واجهه ابن خلدون . ان التجارة : فى الصورة الاولى يتولاها الأفراد ، ويقف تدخل الدولة فى هذه الصورة عند وضع بعض الضوابط (ضوابط بالتسعير) ، وذلك فى حالات معينة درءا للمفسدة وجلبا للمصلحة . أما التدخل فى الصورة الثانية فهو تدخل بالحلول ، حلول الدولة محل الافراد فى تولى التجارة والزراعة والصناعة وادارتها ادارة مباشرة. وقد واجه ابن خلدون هذا التدخل بطريقة شاملة فذة ، ودقة بالغة ، ونظرة ثاقبة .

١٥٠ — ولكن ، هل التدخل بالحلول والهيمنة التامة الذى تكلم عنه ابن خلدون هو ذات التدخل الذى تمارسه دولة اليوم فى صورة «المؤسسة العامة » وبطريقة الادارة المباشرة فى بلد كمصر أو قرننا مثلا ؟ اننا نقول عن هذه « المؤسسة » انها مرفق عام لانه يؤدى خدمة عامة .

ولا يمنع من هذا التكييف كون المرفق مرفقا اقتصاديا ، (صناعيا او تجاريا او زراعيا أو ماليا الى آخره) ولا يمنع منه أن يدار المرفق بطريقة تجارية ولتحقيق ربح . ذلك أن الاصل هو أداء الخدمة العامة ، وهى حماية الجمهور والمستهلك من الاحتكار والاستغلال : هو توفير السلعة له دائما ، ومن نوع جيد ، وبسعر غير مرهق . هذا من جهة، ومن جهة أخرى ، فان الربح المنتظر ، انما يراد به استخدامه فى انشاء مرافق عامة جديدة ، او توسيع المرافق العامة القائمة ، ورفع مستوى ما تؤديه من خدمة . هذا هو ما يقال ، أو هذا هو الغرض ، أو هذا هو الامل . لكن الواقع كثيرا ما يكون مختلفا عما يقال ، ذلك أن الدولة كثيرا ما تكون ظمأى الى المال ، فترفع الثمن متى تشاء وكيف تشاء ، شأنها فى ذلك شأن أى محتكر .

وليت الأمر يقف عند هذا الحد . أن ما تعــانيه هذه المؤســســات العامة ، وما يعانيه الناس منها معروف مشهور . انها تعانى من العمالة الزائدة ، ومن الادارة الجامدة ، ومن انعدام البــاعث والحــافز . أما ما يعانيه الجمهور (فضلا عن ارتفاع الاسعار بسبب الاحتكار) فكثير ؛ ومن ذلك رداءة السلعة ، واختفاؤها ، وعدم تقديمها الا للمحظوظ أو من يقدم رشورة .

هذا عن تدخل دولة اليوم ، فماذا عن التــدخل الذى عنــاه ابن خلدون ؟

لقد بقيت صورة هذا التدخل الاخير فى كثير من الـبـلاد حتى وقت قريب . ففى مصر ، وفى النصف الاول من القرن المــاضى ، أعنى فى عهد محمد على (أى بعد عهد ابن خلــدون بقرون) تولى الــوالى كل شىء لتحقيق أغراضه : تملك الارض والزراعة والتجارة والصناعة لتكون فى خدمته وارضاء طموحه . فى هذه العهود ، وفى كثير من البلاد) لم يكن للشعوب من شأن أو من حق قبل الحكام ، كما لم تكن للدولة ذمة مالية منفصلة عن مالية هؤلاء . لقد كان الحاكم هو الــدولة وهو القــانون ولم تكن الارض ومن عليها سوى اقطاعية أو تركة يرثها الابناء عن الاباء . ولم يكن هذا الذى فعلوه بخير . لقد أضر بالحصيلة من الجباية كما أضر بالعمران والدولة والسلطان . كما يقول الفيلسوف العربى الكبير . حقا لقد كان ابن خلدون سابقا لعصره،وبعبارة أصح فانه وان لم يكن فيما كتب، قد أشار الى نص من الكتاب أو السنة ، فان روح الاسلام كان يعيش بين جنبيه ، وان الحضارة الاسلامية — بفطريتها وسموها وشمولها — ، كانت تحيا فى عقله وقلبه ، وتجرى حرة قوية على قلمه ، ومن هذا كله جاء انتاجه الفكرى غزيرا سخيا ونيرا شجاعا .

١٥١ — لقد تعددت النظريات الاقتصادية تعــددا يصــعب حصره والاحاطة به . لكن هذه النظريات — على كثرتها لم تزد الامر الا تعقيدا .

ومع ذلك فقد كان من آثار الجهود المتصلة خلال قرنين من الزمان أن تبلورت بعض القضــايا الكلية ، وظفرت بقدر كبير من (٢٣٢) الاتفاق ،

---

(٢٣٢) د. عيسى عبده ، نفس المرجع ص ١٧٥ وما بعدها .

من ذلك العدول عن القول بأن الثروة مفهوم مادى خالص ، الى القول بأنها مفهوم مادى اجتماعى يهدف الى تحقيق الرفه للكل ، ومن ذلك ايضا تطور مفهوم الملكية الفردية حتى أضحت(٢٣٣) وظيفة اجتماعية ؛ ومن ذلك — كذلك — تهذيب فكرة الحرية الفردية مما افسح المجال للفكرة الجماعية ، وهيأ للدولة الفرصة لتحمل المسئولية نحو تحقيق التعاون بين أفراد الجيل الواحد ، والاجيال المتتابعة . ويقول الدكتور عيسى عبده : « ومن جملة هذه القواعد (٢٣٤) التى يتل بشأنها احلاف يخرج الباحث بنتيجة عملية تتلخص فى أن تدخل السلطات العامة فى النشاط الاقتصادى قد أصبح وظيفة من وظائفها ، وهو أمر واقع فى زماننا » ، وهذا التدخل يختلف بين بلد وآخر ، كما يختلف من صورة الى صورة فى البلد الواحد ، ان هذا التدخل فى احدى صور النشاط قد يترك الصناعة والزراعة والتجارة (والشئون الاقتصادية عامة) للمنافسة الفردية ؛ مكتفيا بوضع بعض الضوابط ، حتى لاتنحرف هذه المنافسة عن الجادة ، وفى صورة أخرى — للنشاط الادارى — قد توغل الدولة فى التدخل الى حد تأميم بعض المشروعات ، وادارتها ادارة مباشرة فى شكل مؤسسة عامة مثلا . وفى صورة ثالثة قد تتخذ الدولة موقفا وسطا ، او بين بين ، كما فى حالات الاستغلال المختلط(٢٣٥) .

وفى بلاد كانجلترا وفرنسا مازال الاقتصاد الحر هو العماد والاساس ومع ذلك فان ركب التأميم(٢٣٦) يسير هناك الى الأمام بلا توقف .

اما فى البلاد « الشيوعية»(٢٣٧) فان وسائل الانتاج جميعها قد

---

(٢٣٣) أنظر للمؤلف : الاسلام وحقوق الانسان ص ١٢٧ الى ١٣٥

(٢٣٤) المشار اليه فيما تقدم .

(٢٣٥) أنظر سابقا بند ١٠٠

(٢٣٦) أنظر — عن التأميم — ما سيأتى ، بنود ١٥٣ وما بعده . وانظر — كذلك — مادة «Nationalization» فى دائرة المعارف البريطانية ، ومادة «Nationalisation» فى « لاروس » وفيهما بيان عن حركة التاميم فى انجلترا وفرنسا وغيرهما .

(٢٣٧) اقصد بهذه البلاد الاتحاد السوفيتى ودول اوروبا الشرقية ومثيلاتها انها الآن (كما يظهر فى دساتيرها) «اشتراكية» ، وفى طريقها=

صارت الى الدولة . وفى مصر — وبشأن هذا الموضوع — ينص الدستور الدائم لعام ١٩٧١ على أن « الأســـاس الاقتصـــادى ... هو النظــام الاشتراكى ... » « ويسيطر الشعب على كـل ادوات الانتـــاج ... » « وتخضع الملكية لرقابة الشعب ، وتحميها الدولة ، وهى ثلاثة أنواع : الملكية العــامة والملكية التعاونية ، والملكية الخاصة » الملكية العامة هى ملكيةالشعب وتتأكد بالدعم المستمر للقطاعالعام .. » و « الملكية الخاصة مصونة ولايجوز فرضالحراسةعليهاالا فىالاحوال المبينة فى القانون ،وبحكم قضائى ، ولا تنزع الملكية الا للمنفعة العامة ، ومقابل تعويض ، وفقــا للقانون ، وحق الارث فيها مكفول » و « لايجوز التأميم الا لاعتبــارات الصالح العام وبقانون ، ومقابل تعويض » الى آخـره . أنظر المــادة — ٤ — والمواد ٢٢ الى ٣٩ من الدستور) .

ومن نصوص الدستور الدائم لجمهورية السودان الديمقراطية لسنة ١٩٧٣ — بشأن ذات الموضوع — نصوص المواد من ٣٠ الى ٣٧ ومما جاء فيها « النظام الاشتراكى هو الاساس الاقتصادى للمجتمع السودانى ..

— كما تحلم الى «الشيوعية» . ولى فى ذلك كلمتان ، أولاهما : أن هذه البلاد لن تصل الى مرحلة الشيوعية ابدا . وعلى ذلك شــبه اجمــاع بين الكتاب — انظرعلى سبيلالمثال — «مبادىء نظام الحكم فى الاسلام» للدكتور عبد الحميد متولى ، طبعة أولى ، ص ٩١٢ . أما الثانية فهى : أن ما يجرى فى هذه البلاد ليس «اشتراكية» وانما هى «رأسمالية الدولة» ان «الاشتراكية» تعنىـ من اشتقاقها اللغوى ، ومن مفهومها السياسى والاجتماعى — المشاركة السياسية ، والمشاركة المــادية ، بالعدل ، وعلى قدم المساواة . والواقع فى هذه البــلاد ينفى ذلك ، اذ ينفــرد رجال الحزب ، وكبارهم بالذات ، بتقرير السياسة ، وبســائر المــزايا . أما الحقوق الفردية (أو حقوق الانسان) ، فغير معترف بها فى تلك البلاد . (انظر — فى ذلك وعلى سبيل المثال — الاسلام وحقــوق الانسان ، ص ٢٨٢ الى ٢٩٢ ، وانظر ماتنشره الصحافة العالمية هذه الأيام (يوليو ١٩٧٨) حول انتهاك حقوق الانسان بالاتحاد السوفييتى بمناسبة محاكمة المنشقين — من ذلك ماجاء بص ٤ من اهــرام ١٩٧٨/٧/٢١ بعنــوان « الحكم بالسجن ١٠ سنوات على منشق سوفييتى »

وتمتلك الدولة نب وتدير وسائل الانتاج الاساسية ، وبتكون الاقتصاد السودانى من نشاط القطاعات التالية : ــ القطاع العام ، وهو القطاع الرائد ، ويقوم على أساس الملكية العامة ، والقطاع التعاونى .. والقطاع الخاص .. والقطاع المختلط الذى يقوم على أساس الملكية المشتركة بين الدولة والقطاع الخاص الى آخر الفصل الثانى من الباب الثانى ، والفصل بعنوان « المقومات الاقتصادية » .

١٥٢ ــ هناك عبارة سياسية تقول : « اذا دخلت الحرية من باب ، خرجت المساواة من الباب الاخر » ان الناس مختلفون فى المواهب ومختلفون كذلك فى اختيار الوسائل . وفى ظل «الحرية الفردية» (ومن صورها) حرية التعاقد استغل « الاقوياء والخبثاء » « الضعفاء وقليلى الحيلة وحسنى النية » . فى ظل هذه الحرية فرض الاقوياء الخبثاء (وهم أصحاب الاعمال ورءوس الأموال) على الضعفاء (وهم العمال) ــ الشروط المجحفة والقاسية . فى ظل « المذهب الحر » وباسمه ، وقفت الدولة الموقف السلبى ، (أو شبه السلبى) ، وعاشت العلاقات بينهم وبين أصحاب الاعمال ، بلا حماية أو رقابة . ونشأت عن ذلك فروق حادة (٢٣٨) بين قلة اتخمها المال ، وكثرة طحنها الفقر . وتكتل العمال ، وبرز الصراع ، واتخذ أشكالا عدة ؛ منها الثورة والعنف والدم . ولم يكن معقولا أن تقف السلطات من ذلك موقف المتفرج ، وبدأت فى التدخل ؛ الذى اختلف ، ويختلف ــ كما سبق القول ــ من بلد الى بلد ، ومن صورة الى صورة فى البلد الواحد .

ولكن ، ما حظ « الفرد » تحت كل هذه النظم والصور (٢٣٩) '

---

(٢٣٨) ظهر ذلك بالذات مع الثورة الصناعية والانتاج الكبير بعد استخدام الآلة .

(٢٣٩) يجيب على هذا التساؤل احد الكتاب الغربيين قائلا : « فى ظل الراسمالية تتجمع الاحتكارات والاتحادات ضد الفرد ، وفى ظل الاشتراكية تقوم المؤسسات والهيئات لتحل محل الفرد ، وفى الماركسية تتولى الدولة كل نشاط ، وتحرم الفرد من كل ملك ، كما تحرمه من حرية التصرف .. ومن هنا تلاقت المذاهب الثلاثة فى اتجاه واحد .. انه تكتل وتجمع تحت تسمية ما .. لاذلال الفرد أو للتحكم فيه » (نقلا عن د. عيسى عبده ، الاقتصاد الاسلامى ، ص ٢٢٩ و ٢٣٠) .

هل نعم حقا بالحرية (٢٤٠) » ؟ هل توفرت له الاسباب المادية لحياة انسانية كريمة ؟ هل انتهى الصراع بين الطبقات أو خف ؟ هل كفت الدول الكبرى والاقوى عن الاستمرار فى افقار الدول الاخرى واذلالها ؟ وهل أمسكت عن خلق « التوتر » فى مناطق كثيرة من العالم ؟ وهل وقفت الى جانب العدل ، لحسم المنازعات والخلافات بين الدول ... ؟ وهل سخرت مواردها من أجل الخير والتقدم على مستوى العالم .. ؟ الواقع يجيب على كل هذه الاسئلة ، أو أكثرها بالنفى ، أو يكاد .

أما السبب فهو أن « الاقوياء » قد غلبت عليهم « المادة » وهم فى سباقهم اليها : واليها وحدها ، قد تركوا وراء ظهورهم الدين والخلق والقيم العليا . أما المصير فمعروف ، الهاوية . ولا شىء سوى الهاوية ، ان لم تتدارك الجميع رحمة الله ، وذلك بالاعتداء بهدى تلك « الوسطية » التى جاء بها القرآن والاسلام : الموازنة الرشيدة بين المادة والروح ، « الايمان بالله ، والامر بالمعروف والنهى عن المنكر ، والمسارعة فى الخيرات » (٢٤١) .

---

(٢٤٠) عرف كاتب هذه السطور الحرية بأنها « ارادة الانسان وقدرته على الا يكون عبدا لغير الله » (الاسلام وحقوق الانسان ، ص ٣٣٢) . فالانسان لن يكون حرا ما دام عبدا لشهواته وما دامت الدنيا اكبر همه ، ومادام يركع للطاغوت . أن الحرية هى التخلص من الرغب والرهب الا فى الله .

(٢٤١) أنظر الآيات ١٤٣ من سورة البقرة و ١٠٤ و ١١٠ آل عمران ، وانظر للمؤلف ، محاضرة بعنوان « أمة وسط » القاها بمركز الثقافة الاسلامية بالخرطوم مساء ١٩٧٧/١/٢٨ . ويرجو المؤلف أن ينشرها — مع كلمات ومقالات أخرى له — قريبا باذن الله .

الفرع الثالث

التأميم

١٥٣ — كلمة « التأميم » ترجمة للكلمة الفرنسية «Nationalisation» وللكلمة الانجليزية «Nationalization» والكلمتان الفرنسية والانجليزية مأخوذتان من لفظ « Nation » (أى شعب أو أمة) و « يقصد باصطلاح التأميم — بصفة اجمالية — (كما يقول الدكتور الطماوى)(٢٤٢) ان تكون مصادر الثروة الطبيعية فى الدولة والمشروعات الحيوية ، ملكا للأمة ، وتتولى الدولة نيابة عنها ، ادارتها واستغلالها ، باحدى الطرق التى تستبعد مشاركة الراسماليين فى الربح أو الادارة » وقد يطلق اصطلاح التأميم — تجوزا — على مجرد تغيير طريقة ادارة مرفق عام موجود ، من الامتياز الى نوع من الادارة المباشرة . ولكن المدلول الاصيل للتأميم ينحصر فى تحويل مشروع خاص — على قدر من الاهمية — الى مشروع عام ، يدار بطريق المؤسسة العامة أو فى شكل شركة تملك الدولة كل أسهمها » ويستطرد الدكتور الطماوى فيقول : « والتأميم محاولة للتوفيق بين اعتبارات مختلفة ، أهمها استبعاد الرأسماليين من كل ما يتعلق باستغلال أو ادارة المشروعات الحيوية فى الدولة ، سواء اكانت تلك المشروعات مرافق عامة أو مشروعات خاصة تؤدى خدمات أساسية»(٢٤٣) .

---

(٢٤٢) نفس المرجع ص ٥٠٩

(٢٤٣) فى معنى شبيه بهذا نص دستور الجمهورية الرابعة فى فرنسا (١٩٤٦) فى مقدمته على أن « كل مشروع يتميز حاليا بخواص المرفق العام الوطنى أو الاحتكار الفعلى ، أو يكتسبها فيما بعد ، يجب أن يصبح ملكا للمجموع » .

ويقول الدكتور توفيق شحاتة : « ان التأميم اتجاه سياسى ،واسلوبه بمقتضاه تنتقل الى الأمة ملكية مشروعات كانت بين أيدى الافراد ، وتتولى الدولة نيابة عن الأمة ادارتها » (٢٤٤) .

ويشير الدكتور عيسى عبده الى التعريف السابق ويقــول : (٢٤٤) « برى البعض ان التأميم هو نقل ملكية المشروع الى الدولة بعد أن كانت للمنشآت الخاصة » ويستمر قائلا : « ان هذا القــول يثير اعتراضـــا يتلخص فى أن ملكية المرفق الذى يؤمم لم تكن للمنشآت الخاصة فى اى وقت(٣٤٦) ... فقناة السويس ما كانت ملكا للشركة المعروفة بهذا الاسم فى زمانها حتى يقال بأن التأميم نقل الملكية الى مصر ..» والاولى ــ عنده ــ أن يعرف التأميم بأنه عمل من أعمل السيادة .. تعود بموجبه ادارة مرفق عام الى الدولة ، أو يؤول اليها مشروع يؤدى خدمة عامة ، أو مشروع يتوافر لنشاطه طابع المنفعة العامة أو الاحتكار الواقعى ... » .

وفى القاموس الفرنسى المعروف « لاروس » :

أن التأميم نقل ملكية وسائل انتاج معينة خاصة بأفراد الى المجتمع . والبواعث الى التأميم مختلفة ، فقد يكون الباعث هو الاعتقاد بأن المرفق المؤمم يحقق النفع العام على وجه أحسن ، أو انه اكثر ضمانا لاستقلال الدولة . وقد يكون التأميم للحيلولة دون تحقيق أرباح خاصة على حساب الدفاع الوطنى ، وقد يقع التأميم كجزاء لخيانة وطنية ارتكبها الملاك القدامى

---

(٢٤٤) مشار اليه فى « الاقتصاد الاسلامى للدكتور عيسى عبــده ، ص ١٧٨

(٢٤٥) المرجع السابق ونفس الصفحة .

(٢٤٦) يسوق الكاتب عباراته بطــريقة تؤدى الى مفهوم يخــالف الواقع : فالتأميم يقع ، فى حالات كثيرة وكثير جدا ، على « ملك خاص » ويحوله الى « ملك عام » وسنرى ذلك واضحا فيما سيأتى . وانظــر ــ أيضا ــ « اقتصادنا ــ لمحمد باقر الصــدر ، ١٩٦٨ ص ٤٠٥ حيث يفهم تماما من عبارته أن « التأميم » يعنى تحويل الملك الخاص الى ملك عام ، ولا يعنى شيئا سوى هذا .

والتأميم — فى دنيا القانون الادارى والاقتصاد السياسى — عبارة عن اجراءات واعمال تصدر عن سلطة عامة لاخراج مشروع خاص او اكثر من النظام الرأسمالى الى ملكية الشعب ، مع ما يتبع ذلك من اعادة بناء وتنظيم المشروع — أو المشروعات — على نحو يتناسب مع الوضع الجديد

وفى دائرة المعارف البريطانية ان التأميم احدى الوسائل التى تستطيع الدولة بها تغيير أو تحديد او انهاء الادارة أو الرقابة او التسلط والانفراد بملكية خاصة . ويمكن القول — بصفة عامة — أنه قد كان للدولة ، أو للسلطات المحلية ، فى ظل النظم القانونية القديمة ، الحق فى أخذ الأملاك الخاصة لاغراض المنفعة العامة ، وذلك ، كبناء الطرق أو المستودعات أو المستشفيات .

ففى عام ١٢٥٤ (٢٤٧) منحت مدينة كوبنهاجن السلطة فى ممارسة مثل هذا الحق . ويمكن ان نجد امثلة اخرى لذلك فى المانيا والبلاد الاسكندنافية خلال العصور الوسطى . وهذا نفسه ما تقرره اعلان حقوق

---

(٢٤٧) قبل ذلك بنحو ستمائة عام مارس المسلمون هذا الحق . ذلك انه لما كثر الناس فى عهد عمر رضى الله عنه ، وسع المسجد الحرام واشترى دورا هدمها وزادها فيه ، وهدم على قوم من جيران المسجد أبوا أن يبيعوا ، ووضع لهم الاثمان حتى أخذوها بعد ذلك . فلما استخلف عثمان رضى الله عنه ابتاع منازل فوسع بها المسجد ، واخذ منازل أقوام ووضع لهم اثمانها فضجوا منه عند البيت . فقال : انما جراكم على حلمى عنكم . فقد فعل بكم عمر هذا فاقررتم ورضيتم ، ثم أمر بهم الى الحبس حتى كلمه فيهم عبد الملك بن خالد بن اسد فخلى سبيلهم ... » (الماوردى ، نفسه ، ص ١٦٢) وقد تكلم الشاطبى فى الموافقات عن المصالح العامة وكيف أنها مقدمة على المصالح الخاصة ، وذكر لذلك امثلة كثيرة منها الزيادة فى مسجد الرسول عليه السلام من غيره مما رضى أهله ومما لم يرض أهله . وأضاف الشاطبى الى ذلك قوله : ان ذلك يقتضى تقديم مصلحة العموم على مصلحة الخصوص ، لكن . بحيث لايلحق الخصوص مضرة ، أى مع اعتبار حقوق الخاصة (أى تعويضهم عما لحقهم من ضرر) ج٢ ص ٢٥٧ ومابعدها .

وانظر : فتوح البلدان للبلاذرى — مطبعة السعادة بمصر عام ١٩٥٩ ص ٥٨ وما بعدها ، وانظر للمؤلف « الاسلام وحقوق الانسان » ص٣٩٠

الانسان والمواطن فى فرنسا عام ١٧٨٩ ، وكذلك التعديل الخامس لدستور الولايات المتحدة الأمريكية .

وممارسة الدولة ، أو السلطات المحلية لهذا الحق ، يكون عادة — فى مقابل تعويض . وهذا ما يعرف بنزع الملكية الخاصة ، أو الاستيلاء عليها ، ولو جبرا ، لمنفعة عامة .

ويمضى كاتب المادة (مادة — تأميم) فى دائرة المعارف البريطانية قائلا : ان كلمة « تأميم » قد صارت حديثا أكثر تطوراً مما كانت عليه كما انها اخذت تختلف فى الباعث ، وفى المدى والدرجة ، عن الكلمة الاخرى ، التى تعنى فى الاصطلاح الحديث «نزع الملكية للمنفعة العامة»

وينتقل الكاتب الى « التأميم » عند الشيوعيين والاشتراكيين وكيف أنه أداة وتطبيق لمذاهبهم فى الاقتصاد والسياسة ونظام الحكم . وهذا ما حدث عقب استيلاء السوفييت على السلطة فى روسيا اذ امموا الصناعة والمصارف ومؤسسات التأمين عام ١٩١٨ ونفس الشىء حدث فى بلغاريا وتشيكوسلوفاكيا وهنغاريا ورومانيا وبولندا ويوجوسلافيا بعد الحرب العالمية الثانية . وبنفس المعنى يمكن القول فى تأميم صناعات الفحم والكهرباء والغاز والنقل فى المملكة المتحدة وفرنسا بين عامى ١٩٤٥ و ١٩٥٠

وقد يأخذ التأميم طابعا آخر ، حين يكون الدافع اليه عوامل سياسية واقتصادية ممتزجة بالكراهية للاستغلال الاجنبى لموارد البلاد الاساسية. وهذا ما حدث عند تأميم المكسيك للبترول عام ١٩٣٨ ، وتأميم ايران له عام ١٩٥١ ، وتأميم مصر لقناة السويس عام ١٩٥٦ ، وتأميم كوبا للاستثمارات الاجنبية فيها عام ١٩٦٥ .

أما عن ادارة المشروعات المؤممة ، فانها يمكن ان تأخذ شكلا من أشكال كثيرة مختلفة ، وخاصة فى حالة الصناعات والمشروعات المملوكة — أساسا واصلا — لشركات .

فى هذه الحالة قد ترى الدولة نقل كل ممتلكات الشركة اليها ، وادارة المشروع ادارة مباشرة فى صورة مؤسسة عامة أو مايشبهها ، وقد ترى

الاكتفاء بالاسهام فى رأس المـــال ، مع ترك الشركة فى نشاطها ، وتحمل مسئولياتها ، تحت عين الدولة ورقابتها .

١٥٤ ــ وأعتقد أنه واضح من العرض الســـابق ان « التأميم » و «المشروع المؤمم» ليسا صورة جامدة ، ولا نمطا موحدا . أن التأميم يختلف فى الباعث اليه والغرض منه ، ويختلف فى اجراءاته . كمـــا أن المشروعات المؤممة تدار بطرق مختلفة . وليس هذا فحســـب ، بل ان مفهوم التأميم نفسه يختلف باختلاف الشرائع والمذاهب ، والبيئاتوظروف الزمان والمكان ، وتجارب الاجيال .

١٥٥ ــ وللتأميم أنصار ومؤيدون ، وله خصوم ومعارضون . وبينما يشيد الأولون بما له من مزايا ، يفند الاخرون هذه المزايا ، ويـــذكرون له الكثير من المثالب والعيوب .

وتتلخص المزايا كما يراها المؤيدون ــ فى أن التأميم يؤدى الىرفع الكفاية الانتاجية ، ويحول دون تفاقم الفروق بين الناس فى القوة الشرائية ويخفف من الازمات بأنواعها ، ويقضى على البطالة ، ويحقق العـــدالة الاقتصادية ، ويحمى المستهلك من التغرير الذى تجره اليه وسائل الاعلان والدعاية(٢٤٨) .

ويرد المعارضون للتأميم على ذلك كلـــه ، وأكتفى هنا ببعض ممـــا قالوه عن « الكفاية الانتاجية » . قالوا : أن التجـــربة قد أثبتت تفـــوق المشروع الخاص على المشروع المؤمم . وتفسير هذه الظاهرة يرجع الى الدوافع النفسية التى تحرك الفرد وهو يدبر معاشـــه ويؤمن مســـتقبله ومستقبل ذويه . انها دوافع طبيعية فطرية ، وهى أقـــوى أثرا من كل تنظيم اصطناعى يفرضه المجتمع على الفرد فرضا . ان انعدام المصلحة الذاتية فى صيانة المـــال العام وفى تحسين الانتاج ، يعنى التواكلواللامبالاة

---

(٢٤٨) انظر فى تفصيل ذلك : د. عيسى عبده ، نفس المرجع ص١٧٨ وما بعدها .

وهذا يؤدى الى الهبوط بالانتاج كما وكيفا ، وفى هذا ضياع للثروة القومية بلا مراء (٢٤٩).

١٥٦ — ولاريب عندى فى أنه اذا استقامت الامور فى المشروع المؤمم فانه يحقق الامال الكبيرة المعقودة عليه . وعبارة « استقامة الامور » تعنى الكثير ، تعنى توفير كل أسباب النجاح للمشروع ، وانه اذا كانت الكفاءة واجبة ومطلوبة فى كل العاملين ، فان التقوى وخشية الله تاتى فى المقام الاول . انه لا صلاح للجسد الا بصلاح القلب ، ولا صلاح للقلب الا فيما جاءت به الرسالات من عند الله .

وكعلاج مرحلى ، وكخطوات نحو الامل الكبير ، أوصى — فى المشروع المؤمم — بما يلى :

١ — التربية الدينية ، حتى يهتم كل واحد يعمل فى المشروع العام ، كما لو كان مشروعه الخاص ، بل وفوق الاهتمام بالمشروع الخاص .

٢ — ممارسة الحرلية والنقد ، حتى لا يستبد أحد بالامر ، ولا ينحرف بالاختصاص ، ولا يتراخى فى الواجب ، ولا ينزلق مع الهوى ولا يضعف أمام اى ترغيب أو ترهيب .

٣ — العناية بالعامين فى المشروع جميعا ، من حيث الاعداد والتدريب وملاحقة التطور والتقدم فى مختلف العلوم وفنون الصناعة .

٤ — مراقبة الجميع مراقبة فعالة ومعقولة .

٥ — استخدام « الحوافز » بتشجيع الكفء الامين ، ومؤاخذة المقصر والمنحرف .

٦ — العدل فى الحقوق والحظوظ وتحديد الاجور .

---

(٢٤٩) د. عيسى عبده ، نفسه ، ص ١٨٣ وما بعدها .

(٢٥٠) انظر — أيضا — للمؤلف « الاسلام وحقوق الانسان » ص٤٦٩ وما بعدها ، و ص ٥٠٠ ، وللمؤلف — كذلك — « دروس فى القانون الادارى » لطلبة جامعة أم درمان الاسلامية فى العام الجامعى ١٩٧٦ / ١٩٧٧ ص ٧٥ وما بعدها .

الفـرع الرابـع

الضرائب

١٥٧ ــ « الكفاية فى الانتاج ، والعدالة فى التوزيع » من شعارات العصر التى يرفعها الكثيرون،وبها ينادون . واذا كان الشعار ــ فى حدذاته ــ صحيحا سليما ، فان الوسائل الى تحقيقه محل خلاف شديد . ان زيادة الانتاج كما ورفع مستواه نوعا ، مطلب عزيز ، وان العدالة فى التوزيع مطلب أعز . واذا تحققت الوفــرة فى الانتـــاج دون عدالة فى التوزيـــع فان هذا يعنى تكدس الاموال فى ايد قليلة ، هى أيـــدى أصـــحاب المـــال والاعمال ، وانتشار الفقر بين أفراد القاعدة العريضـــة من الكـــادحين والعمال . وهذا وحده يكفى لاشعال نيران الحقد والفتنــة والصراع بين هؤلاء وهؤلاء . واذا لم تكن هناك كفاية فى الانتاج ، فلن تجد الدولة ما توزعة سوى الفقر ، والفقر للجميع .

والشعب الرشيد هو الذى يعمل ليكتفى ويغتنى . والحكومة الرشيدة هى التى تسهر على حسن توزيع الدخل القومى ليسود الرضا والسلام بين الجميـــع .

١٥٨ ــ ان الناس مختلفون فى المواهب والقدرات ، وهم مختلفون كذلك فى التمييز بين الحلال والحرام . ولو ترك النـــاس وشأنهم ، لمـــا وقفوا فى الظلم عند حد . واذا وقفت الدولة موقفا سلبيا من تضخم ثروات القلة ، على حساب الكثرة لانتهت الامور الى أوخم العواقب . ومن هنـــا وجب على الدولة أن تتدخل لتقليل الفوارق بين أفراد المجتمع الواحـــد ، وذلك لصالح الفرد والمجتمع جميعا .

وللدولة وسائل مختلفة لهذا التدخل : من ذلك فرض الحراسة ، والمصادرة ، والتأميم . وقد اجأت بلاد كثيرة الى هذه الوسائل ، ومازالت . وقـــد استخدمتها ــ مصر فى الستينات من هذا القرن . وهناك وسائل اخرى اقل عنفا مثل التسعير ، وتنظيم العلاقة بين الملاك والمستأجرين ، ووضع حد أعلى وحد ادنى للمرتبات ، بحيث لايكون الفارق بين الحدين كبيرا . ومن الوسائل الى ذلك ــ كذلك ــ الضريبة .

١٥٩ ــ أن الضريبة لم تعد مجرد وسيلة لامداد الخزانة العامة بالمال اللازم للانفاق على المرافق العامة ، وانما أصبحت ــ كذلك ــ اداة فعالة

لتحقيق العدل الاجتماعى ولتقليل الفوارق بين الدخول (أعلاها وأدناها)، بقدر الاستطاعة : فصاحب الدخل الاكبر يدفع أكثر ، وصاحب الدخل القليل يؤدى القليل ، أو يعفى كلية . وعن طريق الضريبة والضريبة التصاعدية بالذات ، يمكن الحيلولة دون تضخم الثروة فى أيدى (٢٥١) القلة. وينظر المكلف بعبء الضريبة اليها ـ غالباً ـ على أنها عبء كريه،وشر يحاول التهرب منه.وهذا واقع لايمكن انكاره، وان كان يختلف ـ من حيث المدى ـ باختلاف أخلاقيات الشعوب . والضريبة ـ كعلم وكفن ، وفى جميع مراحلها من التشريع الى التطبيق ـ شديدة التعقيد . وكثيرا ما نجدها اذا أفادت فى ناحية أضرت فى ناحية أخرى . ولنكتف ـ كمثل على ذلك ـ « بالتعريفة الجمركية » والكلام لمحمود صالح الفلكى (٢٥٢) ، يقول : « للسياسة الجمركية ـ بصفة عامة ـ وظائف، مالية واقتصادية واجتماعية هامة ، أبرزها : توفير ايرادات طائلة للدولة تقابل بها مصروفاتها العامة ، كما أنها تستخدم لتوفير حماية جمركية ملائمة للصناعات القائمة ، فضلا عن تشجيع قيام صناعات جديدة يرجى لها النجاح فى المستقبل . والواقع أن بعضا من هذه الوظائف أو الأهداف يصطرع بعضه مع بعض : فمثلا اذا توسعنا فى « اعتبار الحصيلة » فان ذلك يصطدم باعتبارات التنمية ، ويهبط بالحصيلة ذاتها فى آخر المطاف . واذا توسعنا فى اعتبار الحماية للصناعات المحلية بفرض رسوم جمركية مغالى فيها على السلع الواردة (التامة الصنع). فان ذلك يهبط بمستوى جودة السلع المحلية ويرفع تكاليفها واسعارها لانعدام المنافسة الخارجية. ويقع عبء ذلك كله على المستهلك . ومن ناحية ثالثة اذا توسعنا كثيرا فى تحقيق هدف العدالة الاجتماعية ـ مثلا ـ فقد يؤدى هذا الى اعاقة النمو الاقتصادى ، وربما الى توقف عمليته تماما ، دون مراعاة لصالح المجتمع ككل . لهذا يتعين المواءمة بين هذه الاهداف جميعها حتى لايطغى أحدها على الاخر ، وحتى يتحقق اكبر قدر مستطاع من النفع العام .

---

(٢٥١) انظر ـ أيضا ـ فى « أغراض الضريبة » الدكتور زكى عبد المتعال « اصول علم المالية العامة » الطبعة الاولى ، ص ١٨٧ ، وفى الضريبة التصاعدية ، نفسه ص ٢١١ وما بعدها .

(٢٥٢) عضو المجلس القومى للانتاج والشئون الاقتصادية (انظر ص٣ من أهرام ١٩٧٨/٤/٢٧) ، وانظر ـ ايضا ـ فى نفس الموضوع : د. زكى عبد المتعال ، نفسه ص ٣٤١

وللضريبة — كذلك — مخاطرها فى الربط والتحصيل ، وخاصة فى حالة مايعرف بالتقدير (٢٥٣) الجزاف . وكثيرا ما يغلق الحرفيون الصغار أبوابهم بسبب سوء استعمال السلطة فى هذا التقدير .

وقد سبقت الاشارة(٢٥٤) مرارا الى المنشأة العامة أو المؤسسة العامة (كنوع من المرافق العامة التى تديرها الدولة بطريقة مباشرة) ، وهذه المؤسسة العامة — كما سبق القول — لاترمى — أساسا — الى الربح ، وانما الى النفع العام ، وان حققت ربحا بصفة عرضية . واشير هنا ، وبمناسبة الكلام عن الضريبة ، الى أن الدولة قد تقيم المنشأة لهدف مالى ، فتكون لنفسها احتكارا ، كاحتكار التبغ والكبريت(٢٥٥) فى فرنسا . أن الدولة — بذلك — قد سلكت طريقا آخر غير طريق الضريبة للحصول على المال ، أو كأنها قد أدمجت الضريبة فى السعر الذى تباع به السلعة للمستهلك ، وتستطيع الدولة زيادة هذا السعر ، كما هى الحال فى كل احتكار .

١٦٠ — وفى الاسلام نجد « الزكاة » ، وهى — فى لفظها — تعنى الطهارة ، وهى فى مضمونها تعنى «العبادة» . انها قاعدة من قواعد الاسلام (٢٥٦) . واذا كانت الصلاة دعاءا وخشوعا ومناجاة بين العبد والرب ، فان الزكاة بذل من العبد للعبد ، طلبا لرضا الرب . واذا كانت الصلاة تهدف الى تهذيب النفس ، وتربية القلب ، اعدادا للفرد المسلم الصالح فى المجتمع المسلم الصالح ، فان الزكاة عبادة ذات طابع اجتماعى تظهر آثارها فى المجتمع ككل ، ثم انها تقى النفس وتشفيها من أمراض كثيرة ، منها أمراض الشح والبخل . والمجتمع المسلم هو مجتمع التضامن والتكافل . انه المجتمع المتراص الذى لايدع فى بنائه القوى ثغرة ينفذ منها الحقد أو الصراع . انه المجتمع الذى لايوجد بين أفراده عوز ، وكيف

---

(٢٥٣) أنظر — فى ذلك وعلى سبيل المثال د. زكى عبد المتعال ، نفسه ص ٢٤٤

(٢٥٤) أنظر — سابقا — بند ١٣٢

(٢٥٥) د. زكى عبد المتعال ، نفسه ص ٢٤ .

(٢٥٦) الشهادة ، والصلاة ، والزكاة ، والصوم ، والحج ، (على تفصيل معروض فى فقه العبادات) .

يوجد فيه العوز، ونفقة العاجز فيه واجبة على أقاربه(٢٥٧) ، فان لم يوجدوا، أو لم يستطيعوا : كانت على بيت المال . وفى الحديث الشريف : «من ترك كلا فالينا(٢٥٨)» وتفصيل القول فى الزكاة واحكامها يطلب فى مظانه(٢٥٩) وانما لايفوتنى أن اقف هنا عند ما اذا كان فى المال حق سوى الزكاة ؟

١٦١ — الامة — كما تنص الدساتير الحديثة — هى مصدر السلطة. وهذا يعنى ان الحكومة والحكم منها وبها ومن اجلها . ان الحكومة سواء كانت الحكومة المركزية ، أم الهيئات الادارية اللامركزية ((محلية كانت أم مرفقية) فى خدمة الشعب . وللشعب حاجات متجددة ومتنوعة لاتنتهى . وطموح الشعوب لايعرف الحدود . ونفقات الدفاع بالذات صارت فى عصرنا جد باهظة ، حتى أنها تبلغ نصف الميزانية العامة أو ما يقرب من ذلك فى بعض الدول . والهيئات الادارية المحلية تحتاج هى الاخرى الى موارد مالية للانفاق على المرافق العامة الكثيرة المطلوب منها القيام بها . وللزكاة مصارف معروفة(٢٦٠) ، منها مصرف « فى سبيل الله » ، فاذا لم يف هذا المصرف بالمصالح(٢٦١) (أو المرافق العامة)، فهل لولى الأمر أن يفرض فى مال الاغنياء ضرائب — مع الزكاة — للانفاق على هذه المرافق ومنها مرفق الدفاع ؟ .

---

(٢٥٧) انظر فى نفقة الاقارب — على سبيل المثال — البدائع للكاسانى ج٤ ، ١٣٩٤ ، بيروت ، ص ٣٠ ومابعدها ، هذا ونفقة الاقارب مقدرة بالكفاية من مأكل ومشرب وملبس وسكنى ورضاع ، ان كان رضيعا ومن جملة الكفاية الخادم الذى يحتاج اليه المنفق عليه (المرجع نفسه ص ٣٨) .

(٢٥٨) الكل : العيال والثقل ، والكل — ايضا — اليتيم . وفى لسان العرب (مادة كلل) « من ترك كلا فالى وعلى » .

(٢٥٩) من المراجع الحديثة فى ذلك ، كتاب « فقه الزكاة » للدكتور القرضاوى ، وقد سبق ذكره .

(٢٦٠) انظر الاية — ٦٠ — من سورة التوبة ، وتفسيرها فى كتب التفسير المختلفة .

(٢٦١) انظر تفسير القرطبى للآية — ٦٠ — من التوبة ، وقد ذكر أنه يعطى من الزكاة فى الكراع والسلاح وما يحتاج اليه من آلات الحرب وكف العدو عن الحوزة ، وانظر فى تفسير المنار لنفس الاية ، وقد جاء

وفى تفسير القرطبى للآية ـ ١٧٧ ـ من سورة البقرة ، يقول ، فى قوله تعالى : « ... وآتى المال على حبه .. » استدل به من قال : ان فى المال حقا سوى الزكاة ، وقيل : الزكاة المفروضة ، والاول اصح لما خرجه الدار قطنى عن فاطمة بنت قيس ، قالت ، قال رسول الله صلى الله عليه وسلم : « ان في المال حقا سوى الزكاة » ثم تلا هذه الآية « ليس البر .. » وأخرجه بن ماجه فى سننه والترمذى فى جامعه . يقول القرطبى : والحديث ، وان كان فيه مقال ، فقد دل على صحته معنى ما فى الاية نفسها من قول الله تعالى : « وأقام الصلاة وآتى الزكاة » فذكر الزكاة مع الصلاة ، وذلك دليل على أن المراد بقوله : وآتى المال على حبه » ليس الزكاة المفروضة ، فان ذلك كان يكون تكرارا . واتفق العلماء على انه اذا نزلت بالمسلمين حاجه بعد اداء الزكاة فانه يجب صرف المال اليها . قال مالك رحمه الله.يجب على الناس فداء أسراهم وان استغرق ذلك أموالهم ، وهذا اجماع أيضا ، وهو يقوى ما اخترناه (٢٦٢) . « فالحق » المشار اليه فى حديث « فى المال حق سوى الزكاة » ليس مجرد صلة ومكرمة ، وانما هو واجب ، وهذا يعنى جواز فرض ضرائب مع الزكاة ، ولكن بشروط سيأتى ذكرها (٢٦٣) .

١٦٢ ـ خصص ابو عبيد فى كتابه الاموال حوالى مائتى صفحة للكلام فى « الصدقة واحكامها وسنتها » ثم تكلم بعد ذلك فى « صدقة الاموال التى

فيه : ان مصارف الصدقات (الزكاة) قسمان : أشخاص ومصالح ، ومصرف « فى سبيل الله » يشمل سائر المصالح الشرعية العامة (المرافق العامة) التى هى ملاك أمر الدين والدولة .

(٢٦٢) انظر بنفس المعنى « فى ظلال القرآن » (تفسير الآيه ـ٣ـ من سورة البقرة ، والآية ١٧٧ من نفس السورة (، وتفسير المنار للآية ١٧٧ هذه ، وفيه ان ايتاء «المال على حبة » غير ايتاء الزكاة وهو (أى ايتاء المال على حبه) ركن من أركان البر ، وواجب كالزكاة . وانظر : الاسلام وحقوق الانسان ، نفسه ، ص ٤٣٦ ومابعدها :

(٢٦٣) ـ انظر ـ ايضا ـ فقه الزكاة ، نفسه ص ٩٦٨وما بعدها وقد ذكر من الحقوق التى فى المال ـ سوى الزكاة ـ حق الزرع عند الحصاد (الآية ـ ١٤١ الأنعام) وحقوق الانعام والخيل ، وحق الضيف ،

يمر بها على العاشر من اهل الاسلام والذمة والحرب » وأفرد من ذلك بابا في «ذكر العاشر وصاحب المكس وما فيه من الشدة والتغليظ» . وتحت هذا أورد أحاديث كثيرة منها قوله عليه الصلاة والسلام : « أن صاحب المكس (٢٦٤) في النار » وقوله : « اذا لقيتم عاشرا فاقتلوه » قال : يعني بذلك الصدقة يأخذها على غير حقها . وبعد أن ذكر ابو عبيد احاديث عديدة بذات المعنى (٢٦٥) ، قال وجوه هذه الأحاديث التي ذكرنا فيها العاشر ، وكراهة المكس ، والتغلظ فيه : انه قد كان له اصل في الجاهليه ، يفعله ملوك العرب والعجم جميعا ، فكانت سنتهم ان يأخذوا من التجار عشر أموالهم اذا مروا بها عليهم . وقد أبطل الله ذلك برسوله وبالاسلام . وجاءت فريضة الزكاة بربع العشر من كل مائتى درهم خمسة ، فمن أخذها منهم بفرضها فليس بعاشر ، لأنه لم يأخذ العشر ، انما اخذ ربعه . فاذا زاد في الأخذ على اصل الزكاة فقد أخذها بغير حقها . فاذا كان العاشر يأخذ الزكاة من المسلمين اذا اتوه بها طائعين غير مكرهين فليس بداخل في هذه الاحاديث ، فان استكرههم عليها لا أمن أن يكون داخلا فيها ، وان لم

وحق الماعون . وهذا فضلا عن وجوب التكافل بين المسلمين . وانظر بذات المرجع دفاع ابن حزم عن هذا المذهب (ص ٩٨١ وما بعدها)، وبذات المرجع ص ٩٨٥ وما بعدها . وانظر : الحسبة لابن تيمية ص ٣٨، وما بعدها .

(٢٦٤) يريد بصاحب المكس الذى يأخذ من التجار اذا مروا عليه مكسا باسم العشر ، ويسمى — كذلك — العاشر .

(٢٦٥) انظر ذات المرجع لرقم ١٦٢٦ وما بعدها .

(٢٦٦) الصامت : الذهب والفضة . هذا ومما يجب تأمله جيدا هذا الوجه التعبدى الاخلاقى فى اداء الزكاة كضريبة مالية . فالصامت (الذهب والفضة وما اليهما) لايستكره الناس عليه ، وانما هو امانة تؤدى طوعا ، والله — جل وعز يأمر بأداء الامانات الى أهلها (الاية ٥٨ النساء). وقد اورد ابو عبيد فى هذا المعنى قول عمر بن عبد العزيز : من جاءك بصدقة فأقبلها ، ومن لم يأتك بها فالله حسيبه . » ومرد ذلك أن الزكاة عبادة ، أى علاقة بين العبد والرب ، لابين مواطن وحكومة . (وانظر — مع ذلك — فى الضمانات القانونية والتنظيمية لتحصيل الزكاة، خاصة حين يضعف ايمان الناس ، فقه الزكاة ، ص ١٠٦٧ وما بعدها) ومن هذه الضمانات : معاونة الجباة ، وعدم اخفاء شىء عنهم ، وابطال

يزد على ربع المعشر ، لان سنة الصامت خاصة أن يكون الناس فيه مؤمنين عليه » وقد كانوا (أى أولو الامر فى صدر الاسلام) يسالون عن الزكاة عند الأعطية قبل أن تقبض ، فاذا قبضت وحيزت فانما هى أماناتهم . وإما الصدقة التى يكره الناس عليها ، ويجاهدون على منعها ، فصدقة الماشية والحرث والنخل .

١٦٣ — لماذا هذا التشديد على ولاة الامور ، والتغليظ عليهم ، وتوعدهم بالنار (وبئس المصير) ، اذ هم جاوزوا فرض الزكاة ، وانشأوا على المسلمين فروضا أخرى من ضرائب أو مكوس ؟ ان الضرائب عبء ، وعبء ثقيل . واذا تعددت الضرائب ، وارتفع سعرها ، فان ذلك يرجع بالخسارة على النشاط الاقتصادى عامة ، وعلى حصيلة الضريبة ذاتها فى النهاية . وفى الحكام الصالحون ، وكثير منهم طالحون . وكثيرا ماينحدفع هؤلاء الحكام — وخاصة فى الانظمة الاستبدادية — وراء نزوات وشهوات وطموحات شخصية . وتدفع الشعوب الثمن ، ولعدة أجيال مقبلة .

وحياة البذخ والسرف والمظاهر الكاذبة التى عاشها الخديوى اسماعيل (احد ولاة مصر فى أواخر القرن الماضى) — وما أدت اليه من سوء الحالة المالية (ومنها السياسة الضريبية البالغة الفوضى(٢٦٧) والتى أنتهت بالتدخل الاجنبى ، ومهدت للاحتلال الانجليزى — نقطة سوداء معروفة فى تاريخ البلاد التى رزئت طويلا بحكام الفساد والسوء .

١٦٤ — والظلم قديم ، عرفه ملوك العرب والعجم ، فكانت سنتهم — كما يقول ابو عبيد — أن يأخذوا من التجار عشر أموالهم اذا مروا بها عليهم ، وقد أبطل الله ذلك بالاسلام والرسول عليه الصلاة والسلام . .

الاحتيال لاسقاط الزكاة ، وذلك فضلا عن تقرير عقوبات مالية وجنائية للممتنع عن الزكاة . ومن العقوبات المالية ما جاء فى الحديث الشريف : « فى كل ابل سائمة ، فى كل اربعين ابنة لبون ، .. ومن أعطاها مؤتجرا فله أجرها ، ومن منعها فانا آخذوها وشطر ابله عزمة من عزمات ربنا » . وأخذ شطر الابل فى الحديث يعنى مصادرة نصف ماله الذى امتنع عن أداء زكاته (أنظر فى تنفصيل ذلك : فقه الزكاة من ص ١٠٥٩ الى ١٠٧٢) .

(٢٦٧) — أنظر — على سبيل المثال — د. زكى عبد المتعال ، نفس المرجع ص ٤٣١

ولقد حرم الله الظلم والبغى ، وأمر بعدم الاستسلام لظلـم الظالم وبغى الباغى والآيات الكريمة فى ذلك كثيرة . من ذلك قولة تعالى : « .. والله لايحب الظالمين »(٢٦٨) ومأواهم النار ، وبئس مثوى الظـالمين (٢٦٩) » « الالعنة الله على الظالمين (٢٧٠) » « قل انما حرم ربى الفواحش مـا ظهر منها وما بطن ، والاثم والبغى بغير الحق(٢٧١) » وفى سورة الشورى

يقول تعالى : « .. والذين استجابوا لربهم ، وأقاموا الصـلاة ، وأمرهم شورى بينهم ، ومما رزقناهم ينفقون . والذين اذا اصابهم البغى هم ينتصرون . وجزاء سيئة سيئة مثلها ، فمن عفا واصلح فأجـره على الله،انه لايحب الظالمين. ولمن انتصر بعد ظلمـه ، فأولئك ما عليهم من سبيل . انما السبيل على الذين يظلمون الناس ، ويبغون فى الارض بغير الحق ، أولئك لهم عذاب اليم . ولمن صبر وغفر ان ذلك لمن عزم الامور » والايات واضحـة فى الانتصـار من الظـالم . وعلى الجمـاعة من الناس اذا اصابهم البغى أن يتضافروا عليه حتى يزيلوه عنهم ويدفعوه. والصبر والغفران انما يكون فى الفلتة ، ولمن يعترف بالزلة ويسأل المغفرة.

وهذا يفسر ويؤكد ما جاء فى الحديث الشريف الذى سبق ذكـره والذى يهدر دم العاشر الذى يأخذ الصدقة بغير حقها ، اى يأخذها ظلما وبغيا وعودا الى سنة الجاهلية .

وقد أطال الكتاب والفقهاء القدامى فى الظلم يقع على اهل الخـراج ومن ذلك ماكتبه أبو يوسف فى كتابه « الخراج » فقال (مخاطبا الرشيد): ورأيت الا تقبل شيئا من السواد ولاغير السواد من البلاد ؛ فان المتقبل (الملتزم) يعسف أهل الخراج ويظلمهم ويكلفهم ماليس عليهم ، .. فيضر ذلك بهم ، فيخربوا ما عمروا ، ويدعوه ، فينكسر الخراج ، وفى ذلك وأمثاله خراب البلاد وهلاك الرعية (٢٧٣) .

١٦٥ — أشرت الى أن المبالغة فى الضريبة مضر فى النهاية بحصيلة الضريبة . ولا تفرض الضرائب الا لضرورة وحاجة ، ومن ذلك تمـويل

---

(٢٦٨) ١٤٠ آل عمران .

(٢٦٩) — ١٥١ من نفس السورة (٢٧٠) ١٨ هود .

(٢٧١) ٣٣ الاعراف . (٢٧٢) الايات من ٣٨ الى ٤٣

(٢٧٣) نفسه ص ١٠٥

المرافق العامة وفى مقدمتها مرفق الدفاع . وفى البلاد ذات الموارد الطبيعية العظيمة (كبلاد البترول) تصبح الضرائب (فى هدفها الاساسى ، وهو امداد الخزانة العامة بالمال) غير ذات موضوع . وانما تفرض الضرائب فى البلاد التى لاتستطيع تمويل خزانتها ، وتسيير مرافقها الا بهذه الضرائب وفى هذه الحالة لامفر من فرض هذه الضرائب (٢٧٤) ، ولكن بشروط : فلا يقررها الا أهل الشورى (٢٧٥) ، وذلك فضلا عن وجوب مراعاة العدل فى توزيع أعبائها ، ومراعاة العدل كذلك فى انفاقها ، والالتزام بالا يكون هذا الانفاق الا فى مصالح عامة تعود بالخير على الدين والدولة جميعا (٢٧٦) .

وفى هذه الحالة تؤول الأحاديث الواردة بالتهديد والوعيد لصاحب المكس ، بأنه هو هذا الذى يفرض الضريبة انفرادا واستبدادا ، ويوزع اعباءها ظلما وبغيا ، ويحصلها عسفا وقهرا ، وينفقها سرفا وشرا . انه هو الذى يعود بها الى الجاهلية الاولى (٢٧٧) .

---

(٢٧٤) انظر فى الادلة على جواز فرض ضرائب مع الزكاة ، فقه الزكاة ص ١٠٧٢ وما بعدها ، وقد ساق من الادلة — ١ — أن التضامن الاجتماعى فريضة — ٢ — أن مصارف الزكاة محدودة ونفقات الدولة كثيرة — ٣ — قواعد الشريعة الكلية تجيز ذلك ، ومن هذه القواعد قاعدة « مالايتم الواجب الا به واجب » وكذلك قواعد : « رعاية المصالح ، درء المفسدة مقدم على جلب المصلحة ، تفويت أدنى المصلحتين تحصيلا لاعلاهما ، يتحمل الضرر الخاص لدفع ضرر عام » — ٤ — الجهاد بالمال وما يتطلبه من نفقات كبيرة — ٥ — الغرم بالغنم ، فكما يستفيد الفرد ويغنم من مرافق الدولة المختلفة فعليه — مقابل ذلك — أن يشاطر فى المغارم ، ومنها الضرائب .

(٢٧٥) انظر فى « الشورى » الاسلام وحقوق الانسان ، ص ٦٢٣ وما بعدها .

(٢٧٦) انظر كذلك وقارن — بفقه الزكاة ، نفسه ص ١٠٧٩ ومابعدها

(٢٧٧) انظر كذلك وقارن بفقه الزكاة ، نفسه ص ١٠٨٩ وما بعدها ومما جاء فيه انه يمكن حمل ما جاء فى صاحب المكس على الموظف العامل على الزكاة الذى يظلم فى عمله أو يغل من مال الله الذى جمعه ماليس له .

الفـــرع الخـــامس

الاحياء والاقطاع والحمى

١٦٦ — بين الاحياء والقطاع والحمى ترابط ، وقد يقع بين احكامها شيء من التداخل . ولذلك نرى الفقهاء قد جعلوا الكلام عنهـــا فى ابواب (أو فصول) متلاحقة ، أو فى باب (أو فصل) واحد . هكذا فعل ابن حـــزم فى « المحلى(٢٧٨) » ، فتحت عنـــوان واحـــد كتب عن « احيـــاء الموات والاقطاع والحمى .. » ونفس الشيء نجده فى كتاب الاموال لابى عبيد الذى اختار لـــا كتبه عنوان « كتاب احكام الارضين فى اقطاعها ، واحيائها ، وحماها ، ومياهها »(٢٧٩) .

اما المـــاوردى (٢٨٠) فقد كتب فى « الباب الخامس عشر » « فى احياء الموات واستخراج المياه » وفى « الباب السادس عشر » « فى الحمى والارفاق » وفى الباب السابع عشر « فى احكام الاقطاع » . وبنفس هذا الترتيب الاخير جاء كتاب ابى يعلى(٢٨١) .

وعلى هذا النحو (من الكتابة فى باب واحد ، أو فى ابواب متتالية) (وبشـــأن هذه الموضـــوعات) ســـار من اطلعت على مؤلفـــاتهم من الفقهاء(٢٨٢) .

---

(٢٧٨) جـ٨ ، ص ٢٣٣ ومابعدها — المسألة رقم ١٣٤٨

(٢٧٩) أبو عبيد القاسم بن سلام المتوفى ســـنة ٢٢٤ هـ ص ٢٨٦ وما بعدها مسألة رقم ٤٧٦ وما بعدها ، الناشر ، مكتبة الكليات الازهرية طبعة اولى .

(٢٨٠) الاحكام السلطانية ، نفسه ، ص ١٧٧ وما بعدها .

(٢٨١) الاحكام السلطانية، نفسه ، ص ٢٠٩ وما بعدها .

(٢٨٢) انظر — على سبيل المثال — سبل الســـلام للصـــنعانى ، الناشر ، دار الفكر جـ٣ ص ٨١ والمغنى لابن قدامة جـ٥ ص ٤٦٠ ومابعدها

١٦٧ — وللاحياء والاقطاع والحمى طبيعتها الاقتصادية ، ولها كذلك احكامها الشرعية (القانونية) ولها — بالذات — « كمشروعات اومنشآت او وسائل انتاج » وجهها الادارى ، تماما ، كما رأينا فى الفرع قبل السابق بشأن التأميم . وفى هذا المعنى وبيانه يقول الدكتور عيسى عبده(٢٨٣) : « لم يكن التأميم عملا مفاجئا حين ظهر فى فرنسا ثم انجلترا ، وانما كان التأميم اجراءا اداريا يأخذ شكل القرار الصادر من السلطة العامة ، .. ثم ان صدوره عن الجهة الحاكمة .. واتخاذه شكل القرار الادارى مع استهدافه احداث آثار اقتصادية معينة ، جعلـه يتردد بين العمل القانونى والتصرف الاقتصادى . ولازال هذا المفهوم الحادث مع القرن التاسع عشر معلقا بين المصطلحات القانونية والمصطلحات الاقتصادية ... وفى التطبيق والعمل ظهرت للتأميم مشكلات تدور حول نوع الأداة أو المنشأة التى تقوم بادارته ... » .

أقول : ولهذا الازدواج (كوجهى العملة الواحدة) نجد البحوث والأحاديث حول « التأميم » (ومثله : الاحياء والاقطاع والحمى) شركة بين رجال الاقتصاد ، ورجال القانون ، (والقانون الادارى بالذات) وهم يعالجون موضوع التأميم مع الموضوع الكبير « المرفق العام وكيفية ادارته(٢٨٤) » .

---

(٢٨٣) الاقتصاد الاسلامى ، ص ١٨٩ .

(٢٨٤) انظر — على سبيل المثال — د. الطماوى ، مبادىء القانون الادارى ١٩٦٦ ص ٤٣٢ وما بعدها منه .

المطلب الاول

الاحيــاء

١٦٨ ــ يقول عليه الصلاة والسلام : « من أحيا أرضــا مواتا فهى له » ويقول المــاوردى(١) : « ان صفة الاحياء معتبرة بالعرف فيمــا يراد له الاحياء ، لان رسول الله عليه السلام أطلق ذكره احالة على العــرف المعهود فيه ، فان أراد احياء الموات للسكنى كان احياءه بالبناء والتسقيف(٢) لانه اول كمال العمارة التى يمكن سكناها . وان أراد احيــاءها للــزرع والغرس أعتبر فيه ثلاثة شروط : احــدها جمع التراب المحيط بهــا حتى يصير حاجزا بينها وبين غيرها . والثانى سوق المــاء اليها ان كانت يبسا وحبسه عنها ان كانت بطائح ، لان احياء اليبس يكون بسوق المـاء اليه ، واحياء البطائح يكون بحبس المــاء عنها حتى يمكن زرعها وغرســها فى الحالين . والثالث حرثها(٣) : والحرث يجمع اثارة المعتــدل وكســح

---

(١) نفسه ، ص ١٧٧ وما بعدها .

(٢ و ٣) فى الاحكام السلطانية لأبى يعلى (ص٢١٠) اشارة الى حديث شريف ، هو : « من احتاط حائطا على أرض فهى له » .وظاهــر هذا أنه يملكها بالحائط ولم يعتبر فى ذلك التسقيف ولا الحرث ، ولايقوم جمع التراب المحيط بها حتى يكون حاجزا بينها وبين غيرها ــ مقام الحائط

وفى البدائع للكاســانى (ج٦ ص ١٩٢ و ١٩٣) أن الارض ــ فى الاصل ــ نوعان : مملوكة ، ومباحة غير مملوكة ، والمملوكة نوعان عامرة وخراب ، والمباحة نوعان أيضا ، نوع هو من مرافق البلدة محتطبــا لهم ومرعى لمواشيهم ، ونوع ليس من مرافقها وهو المسمى « بالموات »

وتنص المــادة ــ ٨٧٤ ــ من القانون المدنى المصرى على أن :

١ ــ الأراضى غير المزروعة التى لا مالك لها تكون ملكا للدولة .

٢ ــ ولايجوز تملك هذه الاراضى أو وضع اليد عليها الا بترخيص من الدولة وفقا للوائح .

٣ ــ الا أنه اذا زرع مصرى أرضا غير مزروعة أو غرســها أو بنى عليها ، تملك فى الحال الجزء المــزروع أو المغــروس أو المبنى ولو بغير

المستعلى وطم المنخفض ، فاذا استكملت هذه الشروط الثلاثة كمل الاحياء وملك المحيى » وذهب بعض أصحاب الشافعى الى انـه لاملك الا بعـد الزرع او الغرس وقد خطأهم المـاوردى .

ترخيص من الدولة . ولكنه يفقد ملكيته بعدم الاستعمال مدة خمس سنوات متتابعة خلال الخمس العشرة السنة التالية للتملك .

وجاء فى مذكرة المشروع التمهيدى للمـادة (بعد أن أشار ـ فيمـا يتعلق بالشريعة الاسلامية ـ الى المـادة ـ ٤٧ من مرشـد الحـيران لقدرى باشا ، والمواد من ١٢٧٢ الى ١٢٨٠ من المجلـة) ـ أن المـال المباح يشمل الأراضى غير المزروعة التى ليست ملكا عاما ولا ملكا خاصا ، وذلك كالصحارى والجبال والاراضى المتروكة . وتعتبر هذه الاراضى ملكا للدولة ، ولكنها مملوكة لها ملكية ضعيفة اذ يجوز الاستيلاء عليهـا . والاستيلاء له طريقان ، طريق الترخيص وطريق الاستيلاء الحر وشرطه التعمير . وبالتعمير يتم التملك فى الحال بالشرط الفاسخ المبين بالنص ـ ويكفى ـ لاعتبار التعمير ـ أن يجعل من يقوم به ـ الارض مرعى او أن يسورها أو ينصب فيها خياما متنقلة .

وهـذا التيسير فى التشريـع المصرى مرده ـ فيمـا أرى ـ أن معظم ارض مصر صحارى ، وجبال ، وأن الدولة تشجع ـ بكل الطرق على توطين البدو والرحل .

هذا ، ومما جاء فى مناقشة لجنة القانون المدنى (بمجلس الشيوخ) للمادة ـ ٨٧٤ ـ بيان البعض « لميزاتها والفـروق التى بينها (اى بين هذه الاراضى) وبين أملاك الميرى الخاصة والعـامة . فهـذه الأراضى (أراضى الصحارى والجبال) ـ يجوز تملكها بمجرد زراعتها او البنـاء عليها ، بخلاف الأملاك الخاصة للدولة التى لايمكن تملكها الا بسبب من اسباب التملك فى القانون المدنى ، وهى محصورة فى سـجلات مصـلحة الاملاك الاميرية ، وبخلاف أملاك الدولة العامة فهى غير قابلة للتملك ـ بالتقادم ، أو التصرف فيها . فالأراضى غير المزروعة التى لامالك لها هى الاراضى الموات .

أقول : واذا كان التملك (لأراضى الصحارى والجبال) يتم فى الحال ولكن بالشرط الفاسخ المبين بالنص ، فهذا قريب مما روى عن عمر رضى الله عنه « من كانت له أرض ثم تركها ثلاث سنوات لايعمرها ، فعمرها قوم آخرون فهم أحق بها » (التراتيب الادارية ج٢ ص ٤٨) .

وفى معنى أن الصحارى والجبال ملك للدولة (وملك من نوع خاص) نقرأ فى الخبر ان رسول الله (ص) لمـا قدم المدينة جعلوا له كل أرض لايبلغها المـاء يصنع بها ما يشاء » (أبو عبيدة ص ٣٩٧ برقم ٦٩٥) .

١٦٩ — وكل مالم يكن عامرا ولاحريما لعامر : فهو —عند الشافعي— موات ، وان كان متصلا بعامر . وقال ابو حنيفة : الموات ما بعد عن العامر ولم يبلغه الماء . وقال ابو يوسف : الموات كل أرض اذا وقف على أدناها من العامر مناد بأعلى صوته لم يسمع أقرب الناس اليها في العامر. وهذان القولان الاخيران يخرجان — كما يقول الماوردي — عن المعهود في اتصال العمارات(٤) . وفي احد الروايتين عن احمد : « اذا كانت أرض بجنب المدينة او القرية ، فاذا لم يكن في اخذها ضرر على احد فهي لمن أحياها » ، وفي رواية اخرى عنه « الميتة التي لم يملكها احد تكون في البرية ، وان كانت بين القرى فلا » وهذا محمول على انها حريم لعامر ، أو متعلق بمصلحته(٥) .

وفي كتاب الخراج لابي يوسف(٦) أن الارضين التي ليس بها اثر بناء ولا زرع ، ولم تكن فيئا لاهل القرية ولا مسرحا ولا موضع مقبرة ولا موضع محتطبهم ولا موضع مرعى دوابهم واغنامهم ، وليست بملك لاحد ولا في يد أحد فهي موات فمن أحياها او احيا منها شيئا فهي له .

وفي الحديث الشريف : « من احيا أرضا مواتا ليست في يد مسلم ولا معاهد فهي له » وفي حديث آخر : « عادي الأرض لله وللرسول ، ثم لكم من بعد ، فمن أحيا شيئا من موتان(٧) الارض فله رقبتها » .

---

(٤) الماوردي ، نفسه ، ص ١٧٧

(٥) الاحكام السلطانية لابي يعلى ص ٢٠٩

(٦) (١١٣ — ١٨٢ هـ) كتاب الخراج ، المطبعة السلفية ، ١٣٨٢هـ ص ٦٣

(٧) مشار الى هذين الحديثين في كتاب الخراج ليحيى بن آدم القرشي المتوفى سنة ٢٠٣ هـ ، تحقيق أحمد محمد شاكر ، القاهرة ١٣٤٧ هـ المطبعة السلفية ص ٨٨ و ٨٩ . والعادي القديم ، نسبة الى « عاد قوم هود » الوارد ذكرهم في القرآن الكريم (سورة هود — آية — ٥٠) وموتان الارض فيه لغتان اسكان الواو وفتحها مثل الموات ، ومعناهما الأرض التي لم تزرع ولم تعمر ولاجرى عليها ملك احد .

١٧٠ — قال يحيى : قال البعض : لاتكون الأرض لمن أحياها الا أن يكون ذلك باذن الامام ، وقال البعض الآخر : ان لم يعلم به الامام حتى يحييها فهى له . وقد جاءت الاثار : « من احيا ارضا ميتة فى غير حق مسلم ولا معاهد فهى له ... » وليس فى الحديث باذن الامام(٨) .

وفى « الفتاوى(٩) لابن تيمية » « وأما احياء الموات فجائز بدون اذن الامام فى مذهب الشافعى واحمد وابى يوسف ومحمد

واشترط أبو حنيفة أن يكون باذن (١٠) الامام . وقال مالك : ان كان بعيدا العمران بحيث لايباح الناس فيه لم يحتج الى اذنه ، وان كان مما قرب من العمران ويابح الناس فيه افتقر الى اذنـــه (١١) . ومن مقتضى مذهب أبى

---

(٨) المرجع السابق ص ٨٩ . والمـــاوردى ص ١٧٧ ، وابو يعلى ص ٢٠٩

(٩) طبعة الرياض ، ج٢٨ ص ٥٨٦

(١٠) لقول النبى عليه السلام :«ليس لاحد الا ما طابت به نفس الامام»

(١١) فى « نيل الاوطار للشوكانى ج ٥ ص ٣٤١ » ، وعن مالـــك يحتاج الى اذن الامام فيما قرب مما لأهل القرية اليه حاجة من مرعى ونحوه وبمثله قالت الهادوية» وفى البدائع للكاسانى (ج٦ ص ١٩٤) « لايكون داخل البلد موات أصلا ، وكذا ما كان خارج البلدة من مرافقها محتطبا لاهلها أو مرعى لهم لايكون مواتا ، فلا يملك الامام اقطاعها ، لأن ما كان من مرافق اهل البلدة فهو حقهم : كفناء دارهم . وفى الاقطاع ابطال حقهم وكذلك أرض الملح والقار والنفط ونحوها مما لايستغنى عنه المسلمون لا تكون ارض موات ، فلا يجوز للامام أن يقطعها لاحد ، لانها حق لعامة المسلمين ، وفى الاقطاع ابطال حقهم ، وهذا لايجوز (انظر — أيضا — وقارن بالمغنى لابن قدامة حـ٥ ص ٤٦٣ وفيه : وما قرب من العامر وتعلق بمصالحه من طرقه ومسيل مائه ومطرح قمامته وملقى ترابه وآلاته فلا يجوز احياؤه بغير خلاف فى المذهب . وكذلك ما تعلق بمصالح القرية كفنائهـــا ومرعى ماشـــيتها ومحتطبتها وطرقها ومسيل مائها لايملك بالاحياء ، ولانعلم فيه ايضا خلافا بين اهل العلم ....

اقول : ان كل ما نقلته فيما تقدم عن « البدائع » وكذلك عن « المغنى » ليس الا امثله مما لايجوز احياؤه ولا اقطاعه . فكل ما كان حقا لعامة المسلمين

حنيفة أن من أحيا أرضا مواتا بغير اذن الامــام فليست له ، وللامــام أن يخرجها من يده ، ويصنع فيها ما رأى من الاجارة والاقطاع وغير ذلك لمنع التشاح بين الناس والخصومة فى الموضع الواحد (١٢) . فأذن الامــام حجزا لهم من اضرار بعضهم ببعض .

أقــول ــ ١ ــ اذا كان التملك بالاحياء ــ على النحو المبين فى البنود السابقة ــ من الاباحات (أى الحقوق أو الحريات العامة (١٣)) ، واذا كان الأصل أن ممارسة هذه الحقوق لاتحتاج الى اذن الامام فان من الجائز تقييد هذا الاصل لمصلحة عامة ، وهى هنا تنظيم عملية التمليك بالاحياء ، ومنع التزاحم والتنازع (١٥) .

(وامثلته كثيرة وتختلف باختلاف المكان والزمان) لايصح الانفراد به ، أى لايجوز أن يكون محل ملكية خاصة . ومن المعروف أن الأموال العامــة (وهى المخصصة للنفع العام) لايجوز ــ فى النظم المعاصره ــ التصرف فيها ولا تملكها بالتقادم . فاذا فقدت هذه الأموال صفة التخصيص هذه ، فانها تصبح من أملاك الدولة الخاصة ، ويصبح ــ بالتالى ــ التصرف فيها من قبل الدولة ــ جائزا .

(١٣) الخراج ، نفسه ص ٦٤ .

(١٤) انظر : « الاسلام وحقوق الانسان » نفسه ، ص ٣٠ ، وفيه نقلت عن الحق والذمة «لاستاذى الشيخ على الخفيف ، تعريفه لحق التملك والصور العديدة لهذا الحق،ومن هذه الصور حق المحتجز للارض الموات.

(١٥) وهذا مايؤيده ظاهر الحديث وهو ما ذهب اليه جمهور الفقهاء .

(١٦) على ولى الامر أن يستجيب لدواعى المصلحة العامة ، فيحرم على الناس من المباحات مايرى أن فى الابقاء على اباحته ضررا بهم ،ويوجب عليهم منها ما يرى أن فى ايجابه دفع مفسدة عنهم او جلب مصلحة لهم . (الاسلام وحقوق الانسان ، ص ٤٨٣ ، و : اقتصادنا لمحمد باقر الصدر ١٩٦٨ ص ٦٤١) .

ب — واضح كذلك من البنود السابقة أن التملك بالاحياء لايقع الا على الارض الميتة التى ليس لفرد ولالجماعة من الناس (كالقرية أو الاسرة أو العشيرة) عليها حق (١٧) ، فأرض الكلأ والمـاء التى هى موضع مرعى دوابهم وأغنامهم لايجوز تمليكها بالاحياء ، لأن فى ذلك ضررا ظاهرا بهم .

جـ — وفى التملك بالاحياء (احياء الموات بالزرع أو الغرس او البناء) حفزا للهمم على التعمير ، وفيه استثارة للباعث الشخصى ، والصـالح الذاتى . ذلك أن فى فطرة الانسان حرصا على الاستزادة من كل مايؤمن حاضره ومستقبله ، ومستقبل ولده ، وكل من يحب ويعول .

د — واذا كان لمـا ذهب اليه جمهور الفقهاء من أن التملك بالاحياء غير معلق على اذن الامام — مايبرره من اطلاق الطاقات والقدرات والرغبات فى طريق الانشاء والتعمير والاحياء ، من غير قيود ولا معوقات (١٨) ، فان فى اشتراط الاذن ما يزكيه مما سبق ذكره من حبس الناس عن التخاصم والتشاحن ، وهو من أول واجبات الحكومات والحكام . وأمتنا أمة وسط ، ومن الوسطية اليسر وعدم المبالغة فى القيود ، ومن الوسـيطة كـذلك المرونة ، والاخذ بالحل الانسب والاصلح فى ضوء من مختلف الظروف .

هـ — والملكية ، والحقوق ، عامة ، هى فى الشريعـة الاسلامية ، وظائف اجتماعية ، أو قل : انها تكاليف (١٩) ولذلك فانه ليس للرجل أن يحتجز الارض ، اما باقطاع من الامام واما بغير ذلك . ثم يتركها الزمان

---

(١٧) قارن مع ذلك بما نقلته عن « نيل الاوطار » منسوبا الى مالك .

(١٨) فى الحديث الشريف : من احيا مواتا على دعوة من المصر فهى له مع ماله من الاجر » وفى حديث آخر : « من أحيا أرضا ميتة فهى له » وما أكلت العافية منها فهى له صدقة » والعافية طلاب الرزق من السباع والطير والناس . فالتعمير — فى الاسلام — له جزاؤه العاجل فى الدنيـا ، وثوابه الآجل فى الآخرة .

(١٩) أنظر تفصيلا لهذا المعنى فى « الاسلام وحقـوق الانسـان » « أفكار حول الحق وتعريفه » ص ٥٠ وما بعدها .

الطويل غير معمورة(٢٠) . والتحجير أن يضربه على الارض الاعلام والمنار، فان عطلها ثلاث سنين ، فهى لمن أحياها بعده (٢١) . وفى الحديث :

« جاء بلال بن الحارث المزنى الى رسول الله صلى الله عليه وسلم فاستقطعه ارضا فأقطعها له طويلة عريضة . فلما ولى عمر قال له : يابلال ، انك استقطعت رسول الله صلى الله عليه وسلم أرضا طويلة عريضة فقطعها لك ، وان رسول الله (ص) لم يكن يمنع شيئا يسأله ، وانت لاتطيق ما فى يدك . فقال : اجل . فقال : فأنظر ما قويت عليه منها فأمسكه ، وما لم تطق وما لم تقو عليه فادفعه الينا نقسمه بين المسلمين . فقال : لاافعل والله شيئا ، اقطعنيه رسول الله : فقال عمر: والله لتفعلن ، فأخذمنه ماعجزعن عمارته ،فقسمه بين المسلمين(٢٢)

و ـ سبق أن أشرت الى العبارة التى تقول : اذا دخلت الحرية من الباب خرجت المساواة من النافذة . واذا كان « حق التملك » ومنه

---

(٢٠) انظر الاموال لابى عبيد ص ٤٠٨

وفيه : قال ابو عبيدة : وقد جاء توقيته فى بعض الحديث عن عمر انه جعله ثلاث سنين ، ويمتنع غيره من عمارتها لمكانه ، فيكون حكمها الى الامام . والمقصود أن غيره ممنوع من عمارتها خلال هذه الفترة ، وبعدها يكون أمرها الى الامام الذى يجوز له أن يدفعها الى غيره ممن يقدر على عمارتها فورا ، وذلك اذا لم يسارع صاحب التحجير الى التعمير

(٢١) الخراج للقرشى ص ٩٠ ، وقارن بالماوردى ص ١٧٨

(٢٢) الخراج للقرشى ص ٩٣ ، والاموال لابى عبيد ص ٤٠٨ وانظر كذلك ـ المغنى ، جـ٥ ص ٤٦٥ و ٤٦٦

هذا ، وستأتى ـ بعد ـ أمثلة أخرى لموقف عمر المعارض للملكيات الخاصة الكبيرة . وفى قول عمر « ... وان رسول الله صلى الله عليه وسلم لم يكن يمنع شيئا يسأله .. » اشارة ذات مغزى . وسنرى بعد أن عمر رضى الله عنه قد راجع ولم يوافق على بعض ما اقطعه ابو بكر رضى الله عنه ، هذا ، واذا كان عمر (رض) قد عدل فيما اقطعه (ص) بلالا ، فان من يملك التعديل يملك التغيير والالغاء . ولا تفسير لما فعل عمر (رض) الا بأن تصرفات الرسول (ص) فى هذا الامر ونحوه لايراد بها التشريع ، وانما هى « سياسة » تحكمها الظروف والظروف تتغير .

حق التملك بالاحياء) سواء باذن الامام او بغير اذنه - أحد الحقوق او الحريات العامة - فانه يجب موازنته بما لايخل ، او او بما لايخل اخلالا حادا ، بالمساواة بين الناس . ويجب التفرقة بين حالتين : حالة استصلاح الاراضى على نطاق واسع ، وبمساحات كبيرة ، تقوم به شركة خاصة ذات مكنة وقدرة ، وحالة الاستصلاح او الاحياء على نطاق ضيق يقوم به بعض البدو لضمان مصدر مستمر ومستقر للرزق . هذه الحالة الاخيرة يجب تشجيعها وازالة العقبات من طريقها . أما الحالة الاولى فيجب تنظيمها واختيار انسب الطرق لادارتها ، وقد سبقت الاشارة الى الطرق الكثيرة لادارة المرافق العامة ، ومنها طريقة « الالتزام » التى يعود - بعد انتهاء مدته المحدودة والمعقولة - المرفق (او المشروع) الى الدولة الممثلة للامة .

المطلب الثانى
الاقطـاع

فى الإقطاع آثار كثيرة، وآراء مختلفة. وقد كانت للإقطاع فى الدول الإسلامية تطبيقات خرجت به - فى أكثر الأحيان - ومنذ وقت مبكر - عن الجادة(١). وسأحاول - فيما يلى - عرض ذلك كله، مع التعقيب عليه.

١٧١ - عن جابر عن عامر قال. لم يقطع رسول الله صلى الله عليه وسلم، الأرضين، ولا أبو بكر ولا عمر، وأول من أقطعها وباعها عثمان.

وعن جابر قال: سألت عامراً: من أول من أقطع الأرضين. قال: عثمان، ولم يقطعها أبو بكر ولا عمر ولا على. وفى صبح الأعشى للقلقشندى أن أبا هلال العسكرى قد ذكر فى كتابه (الأوائل) أن أول من أقطع القطائع بالأرضين عثمان بن عفان رضى الله عنه.

١٧٢ - وفى ذات المرجع السابق (صبح الأعشى) أن أصل القطائع فى الشرع ما رواه الحافظ بن عساكر فى تاريخ دمشق بسنده إلى ابن سيرين

---

(١) هذا الخروج بالاقطاع عن الجادة، مما قربه من الاقطاع الذى عرفته اوربا فى قرونها المظلمة - جعل لكلمة «الاقطاع» - عامة - وقعا غير كريم على أذن الانسان المعاصر، وفى ذهنه أيضا. (انظر - فى الاقطاع بمعانيه الكريهة، الاسلام وحقوق الانسان، نفسه، ص ١٦٤ - ١٨١ وص ٢١٧ - الى ٢٦٩).

(٢) عن «الخراج» ليحيى بن آدم القرشى ص ٧٩ رقم ٢٥٠ طبعة ١٣٤٧ هـ.

(٣) المرجع السابق رقم ٢٥١.

(٤) (توفى عام ٨٢١ هـ ١٤١٨ م) جـ ١٣ ص ١٠٤ ومابعدها من نسخة [illegible] عن الطبعة الاميرية.

عن تميم(٥) الدارى أنه قال ، استقطعت رسول الله صلى الله عليه وسلم أرضاً بالشام قبل أن تفتح فأعطانيها . ففتحها عمر بن الخطاب فى زمانه فأتيته ، فقلت إن رسول الله صلى الله عليه وسلم أعطانى أرضاً من كذا إلى كذا فجعل عمر ثلثها لابن السبيل ، وثلثها لعمارتها ، وثلثاً لنا(٦) . وسأل أبو ثعلبة الخشنى رسول الله صلى الله عليه وسلم : أن يقطعه أرضاً كانت بيد الروم . فأعجبه ذلك وقال : ألا تسمعون ما يقول ؟ فقال : والذى بعثك بالحق لتفتحن عليك . فكتب له بذلك كتاباً(٧) .

وذكر صاحب صبح الأعشى أحاديث أخرى سيأتى ذكرها فى البند التالى ، ثم قال : إنه لا وجه لما ذكره العسكرى من أن أول من أقطع القطائع بالأرضين عثمان . اللهم إلا أن يريد أبو هلال أن عثمان أول من أقطع قبل الفتح . فإن ما أقطعه النبى (ص) كان قبل الفتح كما تقدم . وفى ذات المعنى أن حريم بن أوس بن حارثه الطائى قال للنبى (ص) : إن فتح الله عليك الحيرة فاعطنى بنت بقيلة(٨) .

---

(٥) فى الاحكام السلطانيه للماوردى ، ص ١٩١ : وقد سأل تميم رسول الله (ص) أن يقطعه عيون البلد الذى كان منه بالشام قبل فتحه ففعل » (وأنظر — ايضا — الاموال لابى عبيد ص ٣٨٨ برقم ٦٨٠ ونفسه برقم ٦٧٢ ، وفيه أن عمر أمضى ذلك لتميم وقال : « وليس لك أن تبيع .. » .

(٦) فى كتاب الخراج ليحيى بن آدم القرشى (ص ٧٤ رقم ٢٤٧) « عن ابن طاووس عن رجل من أهل المدينة : أن رسول الله (ص) اقطع رجلا أرضا ، فلما كان عمر ، ترك فى يديه منها ما يعمره ، وأقطع بقيتها غيره » والنص واضح فى انه لولى الامر أن يعدل فى الاقطاع تحقيقا للمصلحة العامة ، كما أنه يشير الى أن عمر (رض) كان يعارض الملكية الخاصة الكبيرة .

(٧) الماوردى ، نفسه ص ١٩٢ ، والاموال ، نفسه ص ٣٨٨ .

(٨) أنظر تفاصيل فى ذلك « الاحكام السلطانية » لأبى يعلى ص ٢٣

وقد علق الماوردى على ذلك بقوله : « وهكذا لو استوهب من الإمام مال فى دار الحرب، وهى على ملك أهلها. أو استوهب أحد من سبيها ودراريها ليكون أحق بها إذا فتحها جاز وصحت العطية مع الجهالة بها لتعلقها بالأمور العامة(٩) .

أقول : (حول إقطاع الرسول عليه السلام تميما الدارى) . فى إحدى الروايتين أن عمر لم يعط، إلا الثلث . ولم ينس عمر ابن السبيل . كما لم ينس ما يلزم لعمارة الأرض . وفى الرواية الثانية أنه اشترط عليه ألا يبيع. وفى الروايتين دليل على أن اولى الأمر أن يعدل فى الإقطاع . كما أن له أن يقيده بشرط أو أكثر . ومنها – فيما أرى – التقييد بمدة معينة . والإقطاع – ابتداء وانتهاء – مقيد بالمصلحة العامة . والأمر – كذلك – إذا عدل أو ألغى (١٠) فالمصلحة العامة هى الغاية المستهدفة .

ولا ينبغى أن ننسى أن (الإقطاع) ليس إلا مجرد (إذن أو ترخيص) بالإحياء . أى أنه لم يعط صاحبه إلا (حقاً فى التملك) . ولا تملك إلا بالإحياء .

١٧٣ – تحت عنوان (باب الإقطاع) أورد (أبو عبيدة) فى كتابه (الأموال) أحاديث وآثاراً كثيرة(١١) . وقد بدأها بقوله عليه السلام (عادى الأرض لله ولرسوله . ثم هى لكم(١٢)) قال . قلت : وما يعنى؟ قال : تقطعونها الناس(١٣)) ثم مضى أبو عبيدة فذكر أحاديث . منها :

---

(٩) الماوردى ، نفسه ، ص ١٩٢.

(١٠) الذى يملك التعديل يملك الالغاء كذلك . والمصلحة العامة ، والمصلحة العامة وحدها هى التى تعلو . وجهة الادارة مقيدة بعدم إساءة استعمال هذه السلطة .

(١١) من رقم ٦٧٤ – الى – رقم ٦٩٩.

(١٢) أى لعامة المسلمين . (١٣) أى اذا شئتم ، وكان فى ذلك الصالح العام.

أنه (ص) أقطع الزبير أرضاً بخيبر فيها شجر ونخل)(١٤) . ومنها : عن أبيض بن حمال أنه استقطع رسول الله (ص) الملح الذى بمأرب . فقطعه له . قال قيل : يارسول الله أتدرى ما قطعت له ؟ إنما أقطعته الماء العد(١٥) قال : فارتجعه منه . ومنها . أنه (ص) أقطع فرات بن حيان أرضاً باليمامة. ومنها . أنه أقطع بلال بن الحارث المزنى العقيق أجمع(١٦) . ومنها أن أبابكر أقطع طلحة بن عبيد الله أرضاً . وكتب له بها كتابا . وأشهد له ناسا فيهم عمر . قال : فأتى طلحة عمر بالكتاب . فقال : أختم على هذا . فقال : لا أختم . أهذا كله لك دون الناس ؟ قال : فرجع طلحة مغضبا إلى أبى بكر . فقال: والله. ما أدرى. أنت الخليفة أم عمر ؟. فقال بل عمر ولكنه أبى(١٧)

---

(١٤) وهذا يعنى انه — عليه السلام — اقطع ارضا ليست مواتا .

(١٥) العد : الدائم الذى لاينقطع ، شبه الملح بالماء العد لعدم انقطاعه ، وحصوله بغير كد ولا عناء .

(١٦) فلما ولى عمر بن الخطاب قال : ما اقطعك لتحتجنه ، فأقطعه الناس » (انظر : المغنى ، نفسه ، جـ٥ ص ٤٦٦) ، وسنرى سعد أن اقطاعات الرسول (ص) (أو بعضها ، قل هذا البعض أو كثر) كانت من قبيل ما أعطى للمؤلفة قلوبهم . فلما أعز الله الاسلام ، وقف عمر موقفه المعروف من هؤلاء المؤلفة قلوبهم ، سواء باقطاع ام بصلات اخرى غير الاقطاع . (أنظر ، فى موضوع المؤلفة قلوبهم ، وموقف عمر منهم ، واختلاف المذاهب بشأنهم) تفسير القرطبى ، وتفسير المنار ، وتفسير ابن كثير ، وفى ظلال القرآن للمرحوم سيد قطب للآية ٦٠ — التوبة) هذا ، حبس للارض . والظاهر ان بلالا احتجن الارض دون أن يعمرها . وقد فعل عمر ذلك مع اكثر من واحد . وهذا فضلا عما روى عنه من انه كان يكره الاقطاع ولا يراه .

(١٧) رقم ٦٨٥ ، وفى حديث آخر (أو رواية اخرى) أن الاقطاع كان لعيينة بن حصن ، فقال له طلحة أو غيره : انا نرى هذا الرجل (يعنى عمر) سيكون من هذا الامر بسبيل ، فلو اقرأته كتابك ؟ فلما اتى عيينة عمر بصق فى الكتاب ومحاه . قال : فسأل عيينة أبا بكر ان يجدد له كتابا فقال : والله لاأجدد شيئا رده عمر » .

فى هذا الخبر دلالات كثيرة . فهو لا يشير فقط إلى تشدد عمر فى الإقطاع . وإلى وقوفه ضد الملكية الكبيرة ، وإنما يشير كذلك إلى (الشورى) ومراجعة (الوزير) (للأمير) فى الشئون العامة. وكثيراً ما اختلف الصحابيان الجليلان فى الرأى فى زمن الرسول عليه السلام وكثيراً ما اختلفا فى الرأى بعده واختلاف عمر مع أبى بكر حول حرب الردة مشهور . لكنهما كان يختلفان ويتفقان لوجه الله . وهكذا يجب ان تكون الشورى وان يكون اولو الأمر .

ومنها حدثنا عباد بن العوام عن عوف بن أبى جميلة قال: قرات كتاب عمر إلى ابى موسى الأشعرى (ان ابا عبد الله سألنى ارضاً على شاطىء دجلة فإن لم تكن ارض جزية ولا ارضا يجرى اليها ماء جزية فأعطها اياه(١٨).

ومنها ان عثمان اقطع خمسة من اصحاب النبى (ص) : الزبير بن العوام، وسعداً . وابن مسعود واسامة بن زيد وخباب بن الأرت(١٩) .

— ١٧٤ — قال أبو عبيد(٢٠) :ولهذه الأحاديث التى جاءت فى الإقطاع وجوه مختلفة ، إلا أن حديث النبى (ص) الذى ذكرناه فى عادى الأرض هو عندى مفسر لما يصلح فيه الإقطاع من الأرضين ولما لا يصلح. والعادى كل أرض كان لها ساكن فى آباد الدهر ، فانقرضوا فلم يبق منهم أنيس ، فصار حكمها إلى الأمام ، ولهذا قال عمر : لنا رقاب الأرض . قال أبو عبيد : هذا وجه الإقطاع ، ولتلك الآثار الأخر مذاهب سوى هذا . أما إقطاع النبى (ص) الزبير أرضاً ذات نخل وشجر فإنا نراها الأرض التى كان رسول الله (ص) أقطعها أحد الأنصار(٢١) «فأحياها وعمرها

(١٨) نفسه برقم ٦٨٨ (١٩) نفسه برقم ٦٨٩ (٢٠) نفسه ص٣٩٣ وما بعدها . (٢١) يشير الى انصارى يقال له « سليط » وكان يخرج الى ارضه تلك فيقيم بها الايام ، ولما تبين له أن ذلك يشغله عن مجلس النبى رجاه أن يقبلها منه فقبلها .

ثم تركها بطيب نفس منه . فقطعها (ص) للزبير ، فإن لم تكن تلك ؤاماً مما اصطفى (ص) من خيبر ، فقد كان له من كل غنيمة الصفى وخمس الخمس(٢٢) . فإن كانت أرض الزبير من ذلك فهى ملك يمين النبى يعطيها من شاء عامرة وغير عامرة ، ولا أعرف لإقطاعه أرضاً فيها نخل وشجر وجهاً غير هذا .

وأما القرى التى جعلها لتميم الدارى - وهى أرض معمورة لها أهل - فإنما ذلك على وجه النفل له من رسول الله (ص) ، لأن هذا كان قبل أن تفتح الشام، وقبل أن يملكها المسلمون ، فجعلها له نفلا من أموال أهل الحرب إذا ظهر عليها . وهذا ذاته فعله بابنة بقيلة عظيم الحيرة ، وكذلك الأرض التى كتب بها (ص) لأبى ثعلبة الخشنى(٢٣) ، وهى بأيدى الروم يومئذ .

وأما إقطاعه فرات بن حيان العجلى وقومه أرضاً باليمامة فهؤلاء أشراف هذه البلاد ، أقطعهم من موات أرضهم - بعد أن أسلموا - يتألفهم بذلك .

---

(٢٢) الصفى هو ما يصطفيه الامام من الغنيمة لنفسه قبل القسمة، وانظر فى ذلك ، وفى خمس الخمس : الاموال ، نفسه ص ١٣ وما بعدها، والاسلام وحقوق الانسان ، ص ٤١٦ وما بعدها . وانظر — ايضا — ما سيأتى بند ١٨٠ — ، وفيه — نقلا عن الماوردى — ما يشير الى أن ما يصطفيه الامام انما هو لبيت المال ، وليس لذمته هو .

(٢٣) أنظر — سابقا — بند ١٧٢ ، هذا ، ويقول أبو عبيد : ان عمر قد عمل فى السواد بمثل هذا ، حين جعل لجرير بن عبد الله منه (الثلث أو الربع) عند توجيهه اياه الى العراق . وكانت بجيلة (قبيلة جرير) ربع الناس يوم القادسية . فجعل لهم عمر ربع السواد . فأخذوه سنتين أو ثلاثا . ثم وفد عمار بن ياسر الى عمر ومعه جرير . فقال عمر لجرير : لولا أنى قاسم مسئول لكنتم على ما جعل لكم ؛ وارى الناس قد كثروا ، فارى أن ترده عليهم ففعل جرير ذلك ، فأجازه عمر بثمانين دينارا . ويستطرد أبو عبيد فيقول : وقد استطاب عمر انفس البجليين خاصة لانهم كانوا قد أحرزوا وملكوا بالنقل . (الاموال ، نفسه ص ٣٩٥ وص٨٧ ومابعدها) (والخراج للقرشى ، رقم ١٠٩ ومابعده) .

وكذلك الحال فى إقطاع الرسول بلال بن الحارث المزنى العقيق من أرض مزينة(٢٤) . وأما إقطاعه (ص) أبيض بن حمال الملح الذى بمأرب ، ثم ارتجاعه منه ، فإنما أقطعه ، وقد ظنه أرض موات . فلما تبين له (ص) أنه كالماء العد الذى لا ينقطع ارتجعه منه . لأن سنته عليه السلام فى الكلأ والماء والنار . إن الناس جميعاً فيها شركاء . فكره أن يجعله لرجل يحوزه دون الناس . وأما إقطاع أبى بكر طلحة (أو عيينة) ، وما كان من إنكار عمر ذلك . وامتناعه من الختم عليه . فلا أعلم له مذهباً . إلا أن يكون عمر كان يكره الإقطاع يومئذ ولا يراه(٢٥) . ثم رأى بعد ما أفضى إليه الأمر غير ذلك . إذ أنه أقطع فى خلافته غير واحد(٢٦) . ويقول أبو عبيد : وأما إقطاع عثمان من أقطع من الصحابة ، وقبولهم إياه . فإن قوماً قد تأولوا أن هذا من السواد . وقد سألت قبيصة : هل كان فيه ذكر السواد ؟ فقال : لا . فإن يكن كما تأولوا . فإنه عندى من الأصناف التى كان عمر أصفاها من أرض السواد ، وهى عشرة : كل أرض لكسرى . وكل أرض لأهل

---

(٢٤) انظر وقارن بالاثار المختلفة الواردة بشأن هذا الاقطاع ، ورأى ابى عبيد ، المرجع نفسه ص ٣٩٧ وص ٣٩٨

(٢٥) قوله : « الا ان يكون عمر .. الى آخره » هذا القول يؤيد ان « الاقطاع » — من حيث هو — محل نظر ، او هو مما لايجوز الا فى ظروف ، وحدود ، وبشروط معينة . وللدولة أن تقيده بما شاءت حرصا على المصلحة العامة التى يجب أن تعلو دائما . وقد كان عمر رضى الله عنه ضد الملكية الخاصة الكبيرة . وهذا ما يوضحه قوله لطلحة فى استفهام استنكارى — : اهذا كله لك دون الناس ؟ ولم يختم على كتاب اقطاع ابى بكر طلحه . والقرآن الكريم ينهى أن يكون المال دولة بين الاغنياء (٧ — الحشر) .

(٢٦) الاموال ، ص ٣٩٨ وما بعدها . ويستطرد ابو عبيد قائلا : وهذا كالرأى يراه الرجل ثم يتبين له الرشد فى غيره ، فيرجع اليه ، وهذا من اخلاق العلماء قديما وحديثا . اقول : من هؤلاء الامام الشافعى رضى الله عنه ، فقد صار له (الى جانب مذهبه القديم) مذهب جديد ، حينما تقدم به الزمان واختلف المكان .

بيته(٢٧) . . إلى آخره . . أى أنه إنما أقطع من تلك الأرضين التى لم يبق لها رب . وإما إقطاع عثمان بن عفان عثمان بن أبى العاص أرضاً بالبصرة تعرف بشط عثمان ، فإنها كانت سباخاً وآجاما . والسباخ والآجام كالموات(٢٨) .

— ١٧٥ — قبل أن أنتقل إلى عرض الماوردى وأبى يعلى لموضوع « الإقطاع » أعقب على ما تقدم بما يلى :

فى الآثار التى ذكرتها فى البند — ١٧١ — أن عثمان هو أول من أقطع فى الإسلام ، وهو أول من أقطع وآخر من أقطع من الراشدين . إذ أن علياً - وقد جاء بعده - لم يقطع(٢٩) .

وفى البند — ١٧٢ — إشارة إلى أن الإقطاع أقدم من عثمان . وأنه - رضى الله عنه - أول من أقطع بعد الفتح . أما قبل عثمان ، ومنذ عهد الرسول (ص) فقد كان الاقطاع قبـــل الفتح للتضرية والتشجيع على الفتح ونشر الدعوة فى أوسع بقعة ممكنة من الأرض . وهذا يعنى أنه لا إقطاع إلا للدفع والحفز على الجهاد - ومحل الإقطاع فى هذه الحالة - سبى أو شىء أو أرض فى بلاد الحرب .

---

(٢٧) المرجع السابق ص ٣٩٩ .

(٢٨) المرجع السابق ص ٤٠٠ وما بعدها .

(٢٩) جاء فى كتاب « السياسة والاقتصاد فى التفكير الاســـلامى » للدكتور أحمد شلبى انه « فى عهد عثمان بدأ يظهر الاقتنـــاع فى العـــالم الاسلامى ، اذ رأى الخليفة ان يقطع من أرض الامة لرجال اختارهم من اتاربه ، وكان الخليفة يقصد تنظيم استغلال أرض الامة . ولهذا سمى هذا اقطاع استغلال لا اقطاع تمليك كما سلم عثمان معـــاوية اقطـــاعا لا ليدفع عنه خراجا ، بل ليكون الاقطاع زيادة فى مرتبه ، اذ وافق عثمان معاوية على ان مرتبه لايكفى مسئولياته ولكن هذا الاتجاه وذلك اتجهـــا — طبيعيا — ليكونا اقطاع تمليك او ما يقرب منه . وجـــاء على فاسترد القطائع التى اقطعها عثمان من بيت المـــال » (طبعة ١٩٦٣ ص ٢٠٥)

وفى البند – ١٧٣ – أن النبى عليه الصلاة والسلام قد أقطع. وكذلك فعل أبو بكر وعمر.

وقد نقلت عن أبى عبيد فى البند – ١٧٤ – أن حديث النبى (ص) عن عادى الأرض هو – عنده – مفسر لما يصلح فيه الإقطاع ولما لا يصلح وكذلك كل أرض موات لم يحيها(٣٠) أحد ولم يملكها مسلم ولا معاهد. وهذه كلها حكمها إلى الإمام. إن شاء أقطع. إن شاء لم يقطع. أما الآثار الأخرى فى الإقطاع الذى كان محله غير ما تقدم فله وجوه مختلفة بينها أبو عبيد. وسبق ذكرها. ولا داعى إلى تكرارها. غير أنه لا يفوتنى أن أشير إلى ما هو واضح من العرض السابق. من أنه كان لعمر إزاء الإقطاع والملكية الخاصة الكبيرة مواقف متشددة. بل ومعارضة أحياناً. بخلاف عثمان. ولكل نظر. سيأتى بيانه بعد(٣١).

وفى سائر الأحوال فإن سنته عليه السلام أن الناس شركاء فى الكلا والماء والنار، فلا يجوز للإمام أن يجعل واحداً منها لأحد دون سائر الناس(٣٢). هذا. وللملكية الخاصة. فى الإسلام. حرمة. وهى – فيه –

---

(٣٠) قارن – سابقا – بند – ١٦٨ – وما جاء فى هوامشه عن المادة ٨٧٤ – مدنى مصرى، وما جاء فى مذكرة المشروع التمهيدى لهذه المادة.

(٣١) انظر ما سيأتى – بند ١٨٨ – وما بعده.

(٣٢) انظر – أيضا – المغنى لابن قوامة جـ٥ ص ٤٦٨، وفيه أن « المعادن الظاهرة التى ينتابها الناس وينتفعون بها من غير مؤونة (أى من غير جهد ولا مشقة) كالملح والماء والكبريت والقير والمومياء والنفط والكحل والبرام والياقوت ومقاطع الطين وأشباه ذلك لا تملك بالاحياء، ولا يجوز اقطاعها لاحد من الناس، ولا احتجازها دون المسلمين، لان فى ذلك ضررا بهم وتضييقا عليهم. وقد سبق ذكر الحديث الشريف، وقول الرسول (ص) « فلا اذن » بعد أن قيل له: ان ما اقطعه أبيض بن حمال المأربى من ملح مأرب « أنه كالماء العد »، ذلك لان هذا الملح ونحوه =

محمية ومصونة مادام المالك لا يخرج بالملكية عن وظيفتها الاجتماعية، وما دام يعرف حقوق الله فيها ويؤديها . ومع ذلك فإن عمر قد استرد من البجليين ما كانوا قد أحرزوه وملكوه بالنفل وليس فى الخبر انه قد فعل ما فعل لأن البجليين قد قصروا فى تعمير الأرض او فى اى حق من الحقوق الواجبة فيها . إنما فعل عمر ما فعل لمجرد أن « الناس قد كثروا ، وانه يجب رد الأرض عليهم . ولولا انه (اى عمر) قاسم مسئول لأبقى الأمور على ما كانت عليه . ولأبقى البجليين على ما كان قد جعل لهم . وفى الخبر ان جريراً (زعيم البجليين) قد نزل عندما رآه عمر . وان عمر قد اجاره لذلك بثمانين ديناراً .

وعن عمر والبجليين وقضية هذه الأرض . هناك اثر آخر . عن قيس قال . قالت امراة من بجيلة - يقال لها « ام كرز » - لعمر : يا امير المؤمنين إن ابى هلك . وسهمه ثابت فى السواد . وانى لم اسلم . فقال لها : يا ام كرز ان قومك قد صنعوا ما قد علمت . قالت : ان كانوا قد صنعوا ما صنعوا فإنى لست اسلم حتى تحملنى على ناقة ذلول . عليها قطيفة حمراء . وتملأ كفى

تتعلق به مصالح المسلمين العامة فلم يجز احياؤه ولا اقطاعه كمشارع المياه وطرقات المسلمين . وقال ابن عقيل ان هذا من مواد الله الكريم ، وفيض جوده ، الذى لاغناء عنه ، فلو ملكه أحد بالاحتجاز ملك منعه ، فشاق الامر على الناس . فان اخذ العوض عنه أغلاه فخرج عن الموضع الذى وضعه الله من تعميم هذه الاشياء وتيسيرها لذوى الحوائج من غير كلفة . وهذا مذهب الشافعى ، ولا أعلم فيه مخالفا .

وفى مكان آخر يقول صاحب المغنى : « وما نضب عنه الماء من الجزائر لم يملك بالاحياء .. لان الجزائر منبت الكلا والحطب فجرت مجرى المعادن الظاهرة . وقد قال النبى (ص) : « لاحمى فى الاراك ».

وقال احمد فى رواية حرب : يروى عن عمر انه اباح الجزائر ، اى اباح ما ينبت فيها من النبات لكل الناس .

ذهباً . قال : ففعل عمر ذلك . فكانت الدنانير حوالى ثمانين ديناراً(٣٣) .

اقول : ان هذه البجلية لم تسلم بما سلم به قومها . وانها قد اصرت على موقفها ورفضها حتى استرضاها عمر ، وما من شك فى ان ما كان من ام كرز من الرفض والكراهية لما اراده عمر . كان من كثيرين وكثيرات غيرها . انه ليس من الهين على النفس ان يؤخذ منها ما ملكت يمينها . ولكن مصلحة الكل ، لا تتوقف ، ولا ينبغى ان تتوقف ، على رضا الفرد او البعض .

لقد كانت أرض السواد تمتد لتشمل مساحات واسعة شاسعة . وفى « الأموال » (لأبى عبيد(٣٤)) ـ أن حد السواد يبدأ ـ طولا ـ من تخوم الموصل (فى شمالى العراق) ماداً مع الماء إلى ساحل البحر ببلاد عبادان من شرقى دجلة . وأما عرضه فحده منقطع الجبل من أرض حلوان إلى منتهى طرف القادسية المتصل بالعذيب من أرض العرب . إنه قطر بأ كمله وربع ذلك أو ثلثه إقليم أو أقاليم بما فيها من مدن وقرى وضياع واسعة . وقد استكثر عمر أن تنفرد بذلك عشيرة أياً كان حجمها أو شأنها ـ دون سائر الناس .

إن ما فعله عمر ـ فى هذا المثال ـ صورة من صور « التأميم » فى لغة العصر . إنه تحويل الملك الخاص إلى ملك عام مع أداء التعويض . وإذا كان « التأميم » قد يقع ـ فى عصرنا ـ كعقوبة ، أو لحقد طبقى ، فإن تأميم عمر لما ملكه البجليون من أرض السواد ، كان للصالح العام ، ومع استرضاء البجليين واستطابة نفوسهم .

---

(٣٣) ص ١٠٣

(٣٤) انظر تفاصيل اكثر عن مساحة السواد فى « اقتصادنا » لمحمد باقر الصدر ، طبعة ١٩٦٨ ص ٤١١ وما بعدها .

-١٧٦- ولد أبو يوسف يعقوب بن إبراهيم (صاحب كتاب الخراج وأحد أصحاب أبي حنيفة) عام ١١٣ هـ وتوفى عام ١٨٢ هـ . أما يحيى بن آدم القرشي (الذى ألف كتاباً بنفس العنوان) فقد توفى عام ٢٠٣ هـ (٣٥) . وأما أبا عبيد (٣٦) القاسم بن سلام فقد توفى عام ٢٢٤ هـ . فثلاثتهم معاصرون أو قريبون من عصر الأئمة الأربعة المجتهدين (٣٧) . إنهم من رجال القرن الثاني وأوائل الثالث الهجرى . وكتبهم - بلا ريب - من أقدم ، وربما أقدم ما كتب فى الخراج والأموال . إنها غنية بالآثار ، وإنها تنقل هذه الآثار بما فيها من نصوص وتطبيقات ، وهى تنقلها مسندة إلى أربابها بأكثر من رواية ، وعن أكثر من طريق . وهذه الكتب مرآة صادقة للاجتهاد الملتزم الواعى النير الشجاع . وفيها كل فضائل السلف الصالح فى أصالة البحث واستقلال الرأى ، وقوة الأداء ، وسلامة البيان . وبينما نجد كتاب القرشى كتاب «آثار» خالصة ، أو يكاد ، نجد بكتاب بن سلام كثيراً من الرأى . أما كتاب أبي يوسف فالآثار به قليلة (نسبياً) ، والرأى كثير بصفة واضحة . وبعد عصر هؤلاء بنحو قرنين من الزمان جاء الماوردى وأبو يعلى ، ولكل منهما كتاب فى «الأحكام السلطانية» ، سأنقل عنهما أساساً ، وعن أولهما بالذات ، فى البنود التالية .

---

(٣٥) انظر مقدمة لهذا الكتاب لمصححه وشارحه وواضع فهارسه ابو الاشبال احمد محمد شاكر .

(٣٦) انظر مقدمة لهذا الكتاب لمحققه محمد خليل الهراس .

(٣٧) تواريخ ميلاد الائمة الاربعة ووفاتهم كالاتى (على ارجح الظن) نقلا عن مؤلفات المرحوم الشيخ ابى زهرة عن الائمة المذكورين :

ابو حنيفة النعمان بن ثابت	(٨٠ — ١٥٠ هـ)
مالك بن انس	(٩٣ — ١٧٩ هـ)
محمد بن ادريس الشافعى	(١٥٠ — ٢٠٤ هـ)
احمد بن حنبل	(١٦٤ — ٢٤١ هـ)

(٣٨) توفى المـاوردى عام ٤٥٠ هـ ، وابو يعلى عام ٤٥٨ هـ

١٧٧ — بد الماوردى(٣٩) كلامه «فى أحكام الإقطاع» بقوله «وإقطاع السلطان مختص بما جاز فيه تصرفه، ونفذت فيه أوامره، ولا يصح فيما تعين مالكه، وتميز مستحقه(٤٠).

أقول: لقد كتب الماوردى كتابه فى الوقت الذى لم يبق فيه للخلافة سوى اسمها ورسمها، وانتقلت السلطة الحقيقية فى الدولة — أو الدول — الإسلامية، إلى السلاطين والأمراء الذين غلبوا الخلفاء على أمورهم، واستبدوا بالحكم والسلطة دونهم. فهل يعنى الماوردى بلفظ «السلطان» «رأس الدولة» الذى يمكن أن يكون أميراً أو سلطاناً أو ملكاً أو خليفة أو إماماً إلى آخره أم يعنى «السلطة» فى ذاتها، أياً كان صاحبها أو ممثلها؟ السياق يرجح الفرض الأول.

ثم إن هذا التعريف الذى قدمه الماوردى، والذى لا ينطوى، — أو لا يكاد ينطوى — على ما يجب فى التعاريف من حصر وتحديد، إلا أنه صورة أو نموذج لأسلوب الماوردى، الذى يكرر فيه — أحياناً — الجمل شبه المترادفة لتكون للعبارة — إلى جانب قوة الأداء — إيقاعها الموسيقى. إنه لمما يميز كتاب الماوردى فى الأحكام السلطانية والولايات الدينية أنه يصوغ الفقه والسياسة والاقتصاد والإدارة فى لغة أدبية رائعة. لعل كتابنا فى الفقه والشريعة والقانون (بل والعلوم والفنون جميعاً) يتخذون منه، ومن أمثاله، (وهم كثيرون فى القرون الإسلامية الأولى خاصة) الأسوة والقدوة.

---

(٣٩) نفسه، ص ١٩٠ وما بعدها.

(٤٠) فى التراتيب الادارية (جا ص ١٢٠) أن الاقطاع — كما فى المشارق — تسويغ الامام من مال الله لمن يراه أهلا لذلك».

١٧٨ — وإقطاع السلطان — كما يقول الماوردى — ضربان — إقطاع تمليك وإقطاع استغلال . وفى إقطاع التمليك ، تنقسم الأرض المقطعة ثلاثة أقسام : —

موات — عامر — معادن

١٧٩ — أولا — الموات : وهو على ضربين :

أحدهما : — ما لم يزل مواتاً على قديم(٤١) الدهر . فلم تجر عليه عمارة ، ولا يثبت عليه ملك ، فهذا الذى يجوز للسلطان أن يقطعه من يحييه ويعمره ويكون الإقطاع — على مذهب أبى حنيفة وكما سبق القول — شرطا فى الإحياء وعلى مذهب الشافعى يجوز الإحياء دون إقطاع وفى كلا المذهبين يكون المقطع أحق بالإحياء من غيره .

إن الإقطاع يعطى الحق فى التملك بالإحياء ، ولكن الملكية لا تتم إلا بتمام الإحياء ، وليس بالشروع فيه(٤٢) . « وقد أقطع رسول الله (ص) الزبير بن العوام ركض فرسه من موات النقيع ، فأجراه ، ثم رمى بسوطه رغبة فى الزيادة فقال (ص) : أعطوه منتهى سوطه(٤٣)

(٤١) وذلك كالصحارى والجبال (أنظر ما جاء فى مذكرة المشروع التمهيدى للمادة — ٨٧٤ مدنى مصرى — بند ١٦٨) .

(٤٢) والتحجير — كما سبق القول — شروع فى الاحياء . والاحياء يحدده العرف ، أنظر سابقا بند ١٦٨

(٤٣) ان المقطع (بكسرة تحت الطاء) — هنا هو رسول رب العالمين ، أما المقطع (بفتحة فوق الطاء) فهو الزبير بن العوام ، أحد كبار الكبار بين صحابة رسول الله . واذا ذكر بناة الدولة الاسلامية الاول ، وقادة فتوحها ، كان الزبير احد رجال الصف الاول منهم « انه احد العشرة المشهود لهم بالجنة . (أنظر — فى ذلك وعلى سبيل المثال — ترجمته فى أسد الغابة) . والناس مواهب ، وفيما يحبون ويحسنون مذاهب . وقد كان الزبير احد الذين يحسنون تدبير المال واستثماره على خير وجه ، والاستفادة من المواهب حكمة بالغة ، وما يقال من « وضع الرجل المناسب فى المكان المناسب » ليس الا من هذا المعنى . وكم من

والضرب الثانى من الموات : ماكان عامراً فخرب وصار مواتاً عاطلا ، وهو نوعان :

أحدهما : ماكان جاهلياً كأرض عاد وثمود ، فهى كالموات الذى لم يثبت فيه عمارة . ويجوز إقطاعه. قال رسول (ص) : (عادى الأرض لله ولرسوله ثم هى لكم منى » .

وثانيهما . — ماكان إسلامياً ، جرى عليه ملك المسلمين ، ثم خرب حتى صار مواتاً عاطلا :

وفى حكم إحياء هذا الضرب الثانى ثلاثة أقوال : أولها للشافعى ، له أنه باوهو يملالإحياء سواء عرف أربابه أم لم يعرفوا . والثانى لمالك ،وهو أنه يملك بالإحياء سواء عرف أربابه أم لم يعرفوا . والثالث لأبى حنيفة، وهو ، أنه إن عرف أربابه لم يملك بالإحياء ، وإن لم يعرفوا ملك به . ويجب أن يلاحظ أنه على مذهب أبى حنيفة لا يجوز الملك بالإحياء إلا بإقطاع فإن عرف أربابه لم يجز إقطاعه ، وكانوا أحق بإحيـــائه . وإن لم يعرفوا جاز إقطاعه وكان الإقطاع — عنده — شرطاً فى جواز إحيائه.

بلاد ذات أرض بكر واسعة ، وخيرات كثيرة دفينة وظاهــرة . لكنهــا — لسبب أو لاخر — متروكة ومهملة ! فاقطاع المــوات للزبير وامثــاله لاحيائه ، ليس تنمية لثروات المقطعين فحسب ، وانما هو — الى ذلك — تنمية للاقتصاد القومى والدخل العام . والاقطاع — من هــذا النوع — فيه حفزا للهمم ، وتشجيع للكفاءة ، وتحريض على الجهاد . انه اقطاع ، ولكن لله ، وليس لشىء غير الله . لقد خرجت المــانيا الاتحادية ، وكذلك اليابان من الحرب العالمية الثانية مهزومتين مخربتين . ومع ذلك فلم تمض سوى سنوات من عقد الصلح ، حتى صارتا — اقتصاديا — ومازالتا — خيرا من البلاد الغالبة ، ان الاقتصاد يقوم فيهما — اساسا — على المذهب الحر والنشاط الخاص ، وبما عرف عن شعبيهما من دأب ، بلغتا ما بلغتاه.

أقول : هذه أقوال ثلاثة ذهب أولها إلى المنع بإطلاق ، وذهب الثاني إلى الجواز بإطلاق . أما الثالث فقد اتخذ طريقاً وسطاً ، وفرق بين حالات وحالات . والأقوال الثلاثة ما يبررها . فمبرر قول الشافعي أنه مهما كان ما صار إليه الموات ، إلا أنه قد سبق عليه حق لمسلم . هذا الحق لا يجوز إسقاطه ولا إهداره لأى سبب . وفي هذا احترام كبير لحق الملكية (٤٢) أما مالك فقد رجح — فيما أرى — اعتباراً آخر ، هو انه إذا كان حق الملك واجب الاحترام . إلا ان الملكية — كأي حق آخر — وظيفة اجتماعية ، إنها واجب . إنها تكليف . فمن قصر في ذلك لا يستحق أية حمـــاية . إن المال مال الله . ويجب ان يستثمر لا ان يعطل . وفي القول بالتملك بالإحياء — في هذه الحالة — حفز للنشاط الفردي . وتشجيع على الإسهام في التنمية العامة . وأما ابو حنيفه فقد فرق بين حالتين على النحو المبين فيما تقدم . واشترط الإقطاع (اى إذن ولى الأمر) منعاً للتشاحن وتجنباً للفوضى . وحرصاً على التنسيق بين مختلف الإعتبارات . وفي قوله (لا يجوز الإقطاع إذا عرف ارباب الموات) ذهاب إلى نصف الطريق الذى ذهب فيه الشافعي . وفي قوله بجوازه إذا لم يعرفوا ذهاب الى نصف الطريق الذى ذهب فيه مالك . رضى الله عنهم جميعاً .

يقول الماوردى : فإذا صار الموات - على ماشرحنا - إقطاعاً فمن خصه الإمام به ، لم يستقر ملكه عليه قبل الإحياء (لأن سبب الملك ليس هو مجرد الإذن ، وإنما هو الإحياء) ، فإن شرع في إحيائه ، لم يصر مالكاً

---

(٤٣) ولكن ، الا يجوز ان يؤذن فيه (أو يقطع) للاستغلال فقط ؟ فاذا ظهر صاحب الموات وعرف (بالبناء للمجهول) ، كان بالخيار : بين ان يسترد ملكه مع اداء مقابل الاحياء ، أو أن يسقطه مقابل ثمن له . ان هذا الذى اطرحه يوفق بين اعتبارين : أولهما احترام حق الملك ، وثانيهما تفادي ترك الارض دون استثمار .

وإنما يصير كذلك بكمال الإحياء . وإن أمسك عن إحيائه كان أحق به يداً وإن لم يصر مالكا . ثم روعى إمساكه عن إحيائه :

١ — فإن كان لعذر ظاهر لم يعترض عليه فيه ، وأقر فى يده إلى زوال عذره .

٢ — وإن كان غير معذور :

(ا) قال أبو حنيفة ، لا يعارض فيه قبل مضى ثلاث سنين ، فإن أحياه فيها ثبت إقطاعه وملكه فإن لم يفعل، بطل حكم إقطاعه بعدها ، احتجاجاً بأن عمر جعل أجل الإقطاع ثلاث سنين .

(ب) وعلى مذهب الشافعى أن تأجيله لا يلزم، وإنما المعتبر القدرة على إحيائه ، فإذا مضى عليه زمان يقدر على إحيائه فيه ، قيل له : إما أن تحييه فيقر فى يدك ، وإما أن ترفع يدك عنه ليعود إلى حاله قبل إقطاعه . وأما تأجيل عمر فهو قضية فى عين ، يجوز أن يكون لسبب اقتضاه ، أو لاستحسان (٤٤) رآه .

فلو تغلب على هذا الموات المستقطع متغلب فأحياه ، فقد اختلف الفقهاء فى حكمه على ثلاثة مذاهب :

---

(٤٤) هذا مثال لفعل الصحابى ومدى الأخذ به . لقد اخذ أبو حنيفة — هنا — بفعل عمر ، ولم يأخذ بذلك الشافعى ، لانه لم ير فيه قاعدة ، ولا تطبيقا لقاعدة ، وانما مجرد اجتهاد فى حالة بعينها ، أو هو استحسان فى ظروف قابلة للتغير . والاستحسان — كمصدر من مصادر الشريعة — هو عدول عن قياس ظاهر الى قياس غير ظاهر . أو هو استثناء جزئية من تطبيق قاعدة ثابتة عليها ، لمصلحة اقتضت هذا العدول أو الاستثناء هو وجه الاستحسان .

(أ) مذهب الشافعى أن محييه أحق به من مستقطعه .

(ب) مذهب أبى حنيفة : إن أحياه قبل ثلاث سنين كان ملكا للمقطع وإن أحياه بعدها كان ملكا للمحيى .

(ج) وقال مالك : إن أحياه عالماً بالإقطاع كان ملكا للمقطع ، وإن أحياه غير عالم بالإقطاع خير المقطع :

١ ـ بين أخذه وإعطاء المحيى نفقة عمارته .

٢ ـ وبين تركه للمحيى والرجوع عليه بقيمة الموات قبل إحيائه .

أقول : ١ ـ إن المعروض هنا بشأن الإقطاع ، ليس دراسة تاريخية ولا « متحفية » ، إنما هو من قضايا الساعة .

إن المطلوب هو الكفاية فى الإنتاج ، بل والوفرة والإتقان فيه . والمطلوب أيضاً و بنفس الدرجة من الأهمية ـ العدالة فى التوزيع ـ والكفاية والعدالة ليستا مجرد شعارات أو لافتات وإنما هى فى حاجة ملحة إلى عقول واعية مستنيرة ، وإلى قلوب مؤمنة مخلصة وفية . وإلى سواعد ماهرة قوية وإلى سياسة وإدارة تتسمان بالحزم والنزاهة والقدوة الحسنة وبعد النظر .

ومن هنا وجب لإنجاح المشروعات ، كل المشروعات ، إعداد جميع القائمين بها ، وخاصة القادة ، إعداداً دينياً وخلقياً وفنياً . إن « التأميم » ظاهرة ملحوظة فى عصرنا هذا حتى فى البلاد « الرأسمالية » ذاتها . غير أن نجاح المشروع وتحقيقه للغرض منه (خاصاً كان المشروع أم عاماً) رهن بما ذكرت : الكفاءة والأمانة معاً ، إننا إذا كنا نستنكر على اصحاب المشروعات الخاصة جشعهم الذى ينسف مبدا العدالة فى التوزيع ، فإننا نستنكر ـ كذلك ـ على القائمين بأمر المشروعات العامة التراخى والإهمال والكسل وما الى ذلك مما يقوض مبدا الكفاية والإتقان فى الإنتاج

والسياسة الناجحة هي التي تحقق « الكفاية والعدالة » بالمفهوم السابق بغض النظر عن الشعارات . والتربية الدينية (التي تعنى بالجسم والعقل والروح جميعاً واجبة في سائر الأحوال .

إن سبب الملك ليس الإقطاع ، ليس مجرد الإذن بالإحياء ، بل وليس مجرد الشروع فيه . وإنما هو بتمام الإحياء(٤٥) .

ومرد هذا كله أن « الملك بالإحياء » قصد به أساساً صالح المجتمع والدخل العام ، وذلك بالتعمير وتحويل الموات إلى غرس وزرع وبناء وضرع .

— ١٨٠ — ثانياً — العامر :

وهو كذلك على ضربين :

أحدهما : ما تعين مالكه ، وهذا لا نظر للسلطان فيه (أي أنه لا يملك أن يقطعه) . ونظره قاصر على ما يتعلق بحقوق بيت المال على تلك الأرض إذا كانت في دار الإسلام سواءاً كانت لمسلم أو ذمي . فإن كانت تلك الأرض في دار الحرب التي لا يثبت للمسلمين عليها يد ، فأراد الإمام أن

---

(٤٥) في الشرائع المعاصرة تطور ملحوظ في مفهوم « حق الملكية » الذي لم يعد انفرادا واستبدادا ، وانما مجرد وظيفة اجتماعية (أنظر في « حق الملكية وتطور مفهومه » الاسلام وحقوق الانسان» ص ١٢٧ ومابعدها وانظر في « الملكية الخاصة وحدودها » المرجع نفسه ص ٤٧٥ وما بعدها وانظر — على سبيل المثال — المادة — ١٤ — من دستور جمهورية المانيا الاتحادية الصادر في ١٩٤٩/٥/٢٣ والمعدل في ١٩٥٦/٣/١٩ ، وفيها أن « الملكية التزام ، واستعمالها يجب أن يعاون ويحقق الخير العام » وهكذا نجد التشريعات المعاصرة تتجه الى الاخذ بما قررته الشريعة الاسلامية منذ قرون وقرون .

يقطعها ليملكها المقطع عند الظفر بها جاز . وبعد أن ذكر الماوردي الحديثين(٤٦) السابق ذكرهما عن تميم الداري وأبي ثعلبة الخشني ، قال : وهكذا لو استوهب من الإمام مال في دار الحرب ، وهو على ملك أهله ، أو استوهب أحد من سبيها وذراريها ليكون أحق به - إذا فتحها - جاز وصحت العطية فيه مع الجهالة بها لتعلقها بالأمور العامة (٤٧) . روى الشعبي أن حريم بن أوس بن حارثة الطائي قال للنبي (ص): إن فتح الله عليك الحيرة فأعطني بنت بقيلة، فلما أراد خالد صلح أهل الحيرة قال له حريم: إن رسول الله (ص) جعل لي بنت بقيلة فلا تدخلها في صلحك وشهد له بشير بن سعد ومحمد بن مسلمة ، فاستثناها من الصلح ودفعها إلي .

أقول : إذا كانت الأرض في دار الإسلام، وتعين مالكها، فلا يستطيع السلطان إقطاعها ، ويستوي في هذا أن يكون المالك مسلماً أو ذمياً . فليس لأحد أن يعتدي على ملك الغير، ولو كان السلطان نفسه . إن كل ما للسلطان نظر فيه ، هو حقوق بيت المال ، من زكاة ونحوها . وهذه الحقوق حقوق بيت المال واجبة في كل مال ، ومنه مال السلطان .

أما ما جاء به الشرع من جواز إقطاع مال في دار الحرب، ليس لمسلم عليه يد ، فهو تشجيع للحوافز والبواعث لتحقيق هدف أسمى وأعظم . إنه حمل راية الرسالة ونشر الدعوة . إنه الجهاد ، وهو -على المسلمين- فرض كفائي . والجهاد لا يكون إلا لإعلاء كلمة الله ، وليس لعرض من أعراض الدنيا . « يا أيها الذين آمنوا إذا ضربتم في سبيل الله فتبينوا ، ولا تقولوا لمن ألقى إليكم السلام لست مؤمناً تبتغون عرض الحياة الدنيا . فعند الله مغانم

---

(٤٦) انظر — سابقا — البندين ١٧٢ و ١٧٤

(٤٧) القاعدة — في العقود الخاصة — انها لاتصح مع الجهالة ، لكنها (أي العقود) تصح — رغم الجهالة — في الامور العامة ، كما جاء فيما ذكره الماوردي .

كثيرة ، كذلك كنتم من قبـــل فمن الله عليكم فتبينوا ، إن الله كان بما تعملون خبيراً(٤٨) » .

إنه « لا إكراه فى الدين(٤٩) » و « الله يهدى من يشاء(٥٠) » ، ولـكن على الذين يعيشون على شاطىء الأمان أن يمدوا أيديهم لإنقاذ الغارقين فى بحار الظلم والظلام بكل طريق مشروع ، وبكل جهد مستطاع . إن الشكر على النعمة واجب ، وعلى هؤلاء الذين تحرروا من الشرك والفساد ، والجوع والخوف أن يعاونوا غيرهم ، ليصبحوا مثلهم فى النعمة سواء. ولقد حارب الرسول وصحبه وجاهدوا . وفى سبيل الله ، ولرد كيد الـكائدين لدين الله، لم يغمدوا سيوفهم أبداً . كانوا طلائع فدائية وكان الاستشهاد فى سبيل الله هو أغلى أمانيهم . وتقشف الرسول ، وتقشف الـكثيرين من صحبه الـكرام العظام معروف ولولا أن سيوفهم وأرواحهم كانت فى فداء حقهم ، لوئد الإسلام فى مهده . ولـكن إليه - جل وعز « يأبى إلا أن يتم نوره، ولو كره الـكافرون » ،

هكذا كانوا . ومع ذلك فقد استخدم الإسلام « الحوافز» فى الحروب وما جاء فى القرآن والسنة بشأن المؤلفة قلوبهم مقروء مشهور(٥١) . ومن أمثلة ذلك ما روته كتب السيرة من أنه لما أفاء الله على رسوله والمؤمنين أموالا من هوازن ، أعطى رسول الله ما أعطى منها للمؤلفة قلوبهم من قريش وقبائل العرب ، ولم يكن فى الأنصار منها شىء . ولما وجدوا فى أنفسهم

---

(٤٨) — ٩٤ — النساء .
(٤٩) الآية — ٢٥٦ — البقرة .
(٥٠) الآية ٢١٣ البقرة
(٥١) الآية — ٣٢ — التوبة .
(٥٢) الآية — ٦٠ — التوبة .

وكثر الكلام منهم جمعهم عليه الصلاة والسلام وخطبهم فقال : ما قالة بلغتني عنكم ، وموجدة وجدتموها فى أنفسكم فى لعاعه من الدنيا تألفت بها قوماً ليسلموا ووكلتكم إلى إسلامكم . أفلا ترضون يا معشر الأنصار أن يذهب الناس بالشاه والبعير وترجعوا برسول الله إلى رحالكم ؟ (إلى آخر الخطبة) . وقد بكى القوم . وقالوا: رضينا برسول الله قسما وحظاً(٥٣) وبذات المعنى ما روى من أنه (ص) كان قد أجزل العطاء لبعض رؤساء العرب يتألفهم يوم حنين . وقد قال قائل له عليه السلام : أعطيت عيينة بن حصن والأقرع بن حابس مائة . وتركت جميل بن سراقة الضمرى . فقال عليه السلام :«أما والذى نفسى بيده . لجميل بن سراقة خير من طلاع الأرض . ولكنى تألفت عيينة والأقرع ليسلما . ووكلت جميل بن سراقة إلى إسلامه » ومن أقواله (ص) : «إنى لأعطى أقواماً وأدع غيرهم والذى أدع أحب إلى من الذى أعطى(٥٤) .

والضرب الثانى من العامر :

ما لم يتعين مالكوه . ولم يتميز مستحقوه . وهو على ثلاثة أقسام :

أحدها : ما اصطفاه الإمام لبيت المال من فتوح البلاد :

(ا) إما بحق الخمس فيأخذه باستحقاق أهله(٥٥) له .

(ب) وإما بأن يصطفيه باستطابة نفوس الغانمين عنه .

ويمضى الماوردى ويقول : لقد اصطفى عمر بن الخطاب من أرض السواد أموال كسرى وأهل بيته وما هرب عنه أربابه أو هلكوا . فكان

---

(٥٣) تاريخ الطبرى ، جـ٣ ص ٩٣ وما بعدها ، والاسلام وحقوق الانسان ، ص ٣٢٢.

(٥٤) الاسلام وحقوق الانسان ص ٤٢٠

(٥٥) انظر : فى الخمس واهل الخمس ــ الآيــة ٤١ من سورة الانفـال وما جاء بشأنها فى كتب التفسير .

مبلغ غلتها تسعة آلاف ألف درهم . كان يصرفها فى مصالح المسلمين . ولم يقطع شيئاً منها . فلما جاء عثمان أقطعها . لأنه رأى إقطاعها أوفر لغلتها من تعطيلها . وشرط على من اقطعها إياه أن يأخذ منه حق الفيء . فكان ذلك منه إقطاع تمليك(٥٦) وقد توفرت بذلك غلتها حتى بلغت — على ما قيل — خمسين ألف ألف درهم . فكان منها صلاته وعطاياه ثم تناقلها الخلفاء من بعده(٥٧) . فلما كان عام الجماجم (سنة إثنين وثمانين هجرية فى فتنة ابن الأشعث) ، أحرق الديوان . وأخذ كل قوم ما يليهم . فهذا النوع من العامر لا يجوز اقطاع رقبته . لأنه قد صار باصطفائه لبيت المال ملكا لكافة المسلمين . فجرى على رقبته الوقوف المؤبدة . وصار استغلاله هو المال الموضوع فى حقوقه . والسلطان فيه بالخيار — على وجه النظر فى الأصلح :

ا — بين أن يستغله لبيت المال كما فعل عمر .

---

(٥٦) انظر سابقا — بند ١٧٥ — وفيه ان اقطاع الاجارة هذا قد تحول الى اقطاع تمليك .

(٥٧) فى النص عبارات واشارات ذات مغزى ، فعمر لم يقطع شيئا من هذه الارض ، وكان يصرف غلتها فى مصالح المسلمين . اما عثمان فاقطع ، وكان من غلة الأرض صلاته وعطاياه ، ثم تناقلها الخلفاء من بعده ، اى على هذا النحو الاخير نفسه . أقول : لقد كانت لعمر من الصلات والعطايا مواقف ، أذكر منها موقفه مع خالد بن الوليد . وكان خالد وعياض بن غنم قد أدربا الى عمق بلاد الروم ، وعادا منها بغنائم كثيرة . وقصد خالداً رجال من اهل الآفاق ، منهم الأشعث بن قيس الذى مدح خالدا فأجازه بعشرة آلاف درهم ، كما أجاز غيره . وكان عمر قد نما اليه الخبر ، فدعا البريد ، وكتب معه الى ابى عبيدة أن يقيم خالد ويعقله بعمامته ، وينزع عنه قلنسوته ، حتى يقول : من اين اجاز الأشعث ؟ أمن ماله أم من اصابة أصابها ؟ فان زعم أنها من اصابة أصابها فقد اقر بخيانة ، وان زعم انها من ماله فقد أسرف . وامر عمر ابا عبيدة ان يعزل خالدا على كل حال .. (انظر : الاسلام وحقوق الانسان ، ص ٦٦٣ وما بعدها .

ب — وبين أن يتخير له من ذوى المكنة والعمل من يقوم بعمارة رقبته بخراج يوضع عليه(٥٨) . مقدراً(٥٩) بوفور الاستغلال ونقصه كما فعل عثمان . ويكون الخراج أجرة تصرف فى وجوه المصالح(٦٠) .

والقسم الثانى من العامر (مما لم يتعين مالكوه ويتميز مستحقوه) أرض الخراج : فلا يجوز اقطاع رقابها تمليكا . وذلك لأنها لا تخرج عن نوعين :

نوع تكون رقابها وقفاً . وخراجها أجرة . وتمليك الوقف لا يصح . بإقطاع ولا بيع ولا هبة .

ونوع تكون رقابها ملكا . وخراجها جزية . فلا يصح اقطاع مملوك لغير مالكه .

والقسم الثالث من العامر (مما لم يتعين مالكوه) :

ما مات عنه أربابه . ولم يستحقه وارث بفرض ولا تعصيب . فينقل الى بيت المال ميراثاً لكافة المسلمين مصروفاً فى مصالحهم .

وقال أبو حنيفة : ميراث من لا وارث له مصروف فى الفقراء خاصة صدقة على الميت . ومصرفه ـ عند الشافعى ـ فى وجوه المصالح . لأنه قد

---

(٥٨) قارن بالخراج ليحيى بن آدم القرشى (رقم ٢٦) قال : «ومن قتل منهم فى الحرب ومن هرب وترك أرضه ، وكل أرض لم يكن فيها أحد .. يمسح عليه ولم يوضع عليها الخراج . قال الحسن : فذلك للمسلمين ، وهو الى الامام ، أن شاء أقام فيها من يعمرها ويؤدى لبيت مال المسلمين عنها شيئا ويكون الفضلة له ، وان شاء انفق عليها من بيت مال المسلمين واستأجر من يقوم فيها ، ويكون فضلها للمسلمين ، وان شاء أقطعها رجلا ممن له غناء من المسلمين .

(٥٩) فى أبى يعلى (ص ٢٣١) «بخراج يوضع عليه مقدرا» بدون عبارة « بوفور الاستغلال ونقصه » .

(٦٠) الا أن يكون مأخوذا بالخمس فيصرف فى أهل الخمس .

كان من الأملاك الخاصة وصار - بعد الانتقال الى بيت المال - من الأملاك العامة. وقد اختلف أصحاب الشافعى فيما انتقل الى بيت المال من رقاب الأموال: هل يصير وقفاً عليه بالانتقال اليه على وجهين:

أحدهما: أنها تصير وقفاً لعموم مصرفها الذى لا يختص بجهة. فعلى هذا لا يجوز بيعها ولا إقطاعها.

وثانيهما: لا تصير وقفاً حتى يقفها الإمام. فعلى هذا يجوز له بيعها إذا رأى بيعها أصلح لبيت المال. ويكون ثمنها مصروفاً فى عموم المصالح وفى ذوى الحاجات من أهل الفيء وأهل الصدقات. وإما إقطاعها على هذا الوجه فقد قيل بجوازه. لأنه لما جاز بيعها وصرف ثمنها إلى من يراه من ذوى الحاجات وأرباب المصالح جاز إقطاعها له. ويكون تمليك رقبتها كتمليك ثمنها. وقيل. إن إقطاعها لا يجوز. وإن جاز بيعها. لأن البيع معاوضة. وهذا الإقطاع صلة.

أقول: القول بأن الإمام بالخيار بين وقف هذا النوع من الأملاك وبيعه تبعاً لما يراه أصلح لبيت المال — له ما يبرره. فكثيراً ما يحدث أن تهمل الأموال الموقوفة فلا يعنى بها العناية الكافية من حيث الصيانة ومن حيث الاستثمار. بل كثيراً ما يكون العبث بها والتآمر عليها. والخاسر — دائماً — هو الموقوفة عليه هذه الأموال. وهو — فى هذه الصورة — بيت المال. أما القول بجواز إقطاعها - كجواز بيعها - فإنى مع القول الآخر الذى يمنع من الإقطاع، وإن أجاز البيع «لأن البيع معاوضة، وهذا الإقطاع صلة». ولا ريب فى أن القول بجواز الإقطاع فى هذه الحالة، وعلى هذا النحو (وهو إقطاع للعامر) - كان أحد المنافذ للخروج بالإقطاع عما وجد له فى الأصل،

وما حدث من « تحريف » فى الإقطاع حدث فى كثير غيره من النظم الإسلامية . ثم ما هذه « الصلة » ، وما هذه « العطايا » ؟ لقد كانت ـ فى الأصل ـ صلة فى الله ، وعطايا من أجل الصالح العام ، ثم صارت على أيدى الكثيرين من الحكام ، صلة من أجل الدنيا ، وباسم الشيطان . ومن شاء ، فليرجع ـ على سبيل المثال ـ إلى ما أورده الدكتور أحمد شلبى(٦٠) عن إقطاعات محمد على وحلفائه . وما فعله هؤلاء فعله غيرهم من قبل ومن بعد ، وفى كثير من بقاع الأرض .

١٨١ ـ أحيل فيما يتعلق بإقطاع الاستغلال ـ على ما كتبه الماوردى(٦١) وأبو يعلى فى ذلك، وأنتقل إلى ما كتباه عن إقطاع المعادن : وهى ـ على ما جاء فيهما ـ البقاع التى أودعها الله تعالى جواهر الأرض: وهى ضربان : ظاهرة وباطنة . فأما الظاهرة ما كان جوهرها المستودع فيها ظاهراً بارزاً كمعادن الكحل والملح والقار والنفط(٦٢) . وهو ـ كالماء ـ الذى لا يجوز إقطاعه ، والناس فيه سواء ، يأخذه من ورد إليه . وبعد أن ذكر الماوردى (وكذلك أبو يعلى) حديث الأبيض بن حمال الذى استقطع رسول الله (ص) ملح مأرب (وقد سبق ذكره) ـ قالا : فإن أقطعت هذه

---

(٦٠) السياسة والاقتصاد ، نفسه ، ص ٢٠٦ وما بعدها . ومما جاء فيه : بعد مذبحة المماليك ، اصدر محمد على قرارا بجعل الارض كلها ملكا للدولة ، ثم بدأت الاقطاعات ، فاقطع وخلفاؤه من بعده — الاقطاعات الضخمة لذويهم ومحاسيبهم وطباخيهم ، واليهود الذين خدعوهم والنساء والجوارى (انظر بالمرجع المذكور الكشوف والصور الزنكوغرافية ببعض هذه الاقطاعات .

(٦١) انظر : الاحكام السلطانية ، للماوردى ص وما بعدها وابى يعلى ص ٢٣٢ وما بعدها .

(٦٢) انظر — سابقا — ١٧٥

المعادن الظاهرة لم يكن لإقطاعها حكم(٦٣)، وكان المقطع وغيره فيها سواء، وجميع من ورد إليها أسوة مشتركون فيها. فإن منعهم المقطع منها كان بالمنع معتدياً، ويجب كفه عن هذا المنع، كما يجب صرفه عن مداومة العمل فيها حتى لا يصير - مع هذا الاستمرار فى للعمل - كصاحب الملك المستقر.

وأما المعادن الباطنة: فهى ما كان جوهرها مستكناً فيها، لا يوصل إليه إلا بالعمل كمعادن الذهب والفضة والحديد وما أشبهها(٦٥)، وسواء احتاج المأخوذ منها إلى سبك وتخليص أم لم يحتج. وفى جواز إقطاعها قولان:

أحدهما عدم الجواز، وكل الناس فيها شرع(٦٦) كالمعادن الظاهرة.

وثانيهما أنه يجوز إقطاعها، وللمقطع منع الناس منها. وفى نوع هذا الإقطاع قولان:

أحدهما أنه إقطاع تمليك.

وثانيهما أنه إقطاع إرفاق، لا يملك به رقبة المعدن، ويملك به الارتفاق بالعمل فيه مدة مقامه عليه، وليس لأحد أن ينازعه فيه ما أقام على العمل. فإذا أحيا مواتاً - بإقطاع أو بغير إقطاع - فظهر فيه - بالإحياء - معدن ظاهر

---

(٦٤) الاقطاع لا يكون - كما هو معروف - الا من السلطان ، اى من جهة الادارة المختصة . ولما كان هذا الاقطاع باطلا ، لانه وقع على ما لايصح اقطاعه ، فانه (اى قرار السلطان بالاقطاع) لا حكم له . وللجهة المختصة ابطاله .

(٦٥) اذا كانت ظاهرة فحكمها كالتى قبلها (الملح ونحوه) (المغنى ص ٤٦٨) .

(٦٦) شرع (بالتحريك أو التسكين) اى سواء . ويستوى فيه الواحد والاكثر ، والمذكر والمؤنث .

أو باطن ملكه المحيي على التأبيد ، كما يملك ما استنبطه من العيون واحتفره من الآبار(٦٧) .

١٨٢ — وبعد هذه المتابعة المطولة - نسبياً - لموضوع الإقطاع ، يتبين لنا أنه - فى أصله وجوهره ، وفى مغزاه ومرماه - ليس إلا إذناً بإحياء الموات ، وتعمير الصحارى والجبال والخرائب والفلوات . إنه ثورة تشجير وتخضير وتعمير . إن الصحارى والجبال تشغل الجزء الأكبر من مساحة بلاد كثيرة ، فمصر - مثلا « صحراء فى جملتها ، ولا يزيد المعمور منها على ٣ ./. من مساحتها ، هى الوادى والدلتا » .

وفى مصر - كما فى كثير من البلاد العربية والإفريقية - توجد جماعات غير قليلة من البدو الذين يجب العمل على توطينهم واستقرارهم وربطهم بعواصم

(٦٧) قارن بالمادتين ١٤٨ و ١٤٩ من « مرشد الحيران لقدرى باشا » : ونص المادة ١٤٨ « اذا وجد فى ارض عشرية او خراجية مملوكة لشخص معين ، معدن ذهب أو فضة ... او نحو ذلك من الجوامد التى تنطبع بالنار ، فانه يكون ملكا لمالك الارض وعليه الخمس للحكومة ، وان وجدت فى ارض مملوكة لغير معين كأراضى الحكومة تكون كلها ملكا للحكومة » ونص المادة ١٤٩ « من وجد فى ارض من الاراضى المباحة كالجبال والمغاور كنزا مدفونا ، وعليه علامة او نقش عملة الجاهلية ، فله اربعة اخماسه وخمسه للحكومة ، وان كان عليه نقش من النقوش الاسلامية فهو لمالك الارض التى وجد فيها ان ادعى ملكه ، والا فهو لقطة » (وانظر فى « اللقطة » — على سبيل المثال — المغنى ج٦ ص ٣ وما بعدها) وانظر وقارن « بالمحلى لابن حزم » ج٥ مسألة رقم ١٣٥٠ ، ومما جاء فيه « ومن خرج فى أرضه معدن فضة او ذهب او ملح ... أو اى شىء كان فهو له ولعقبه ، ولاحق للامام معه فيه ولا لغيره وهو قول ابى حنيفة والشافعى وابى سليمان . وقال مالك : تصير الارض للسلطان . قال ابو محمد (اى ابن حزم) : وهذا باطل لقوله تعالى : « لا تأكلوا اموالكم بينكم بالباطل » ولقوله (ص) : « من أحيا أرضا ميتة فهى له ولعقبه » وقوله : « ان دماءكم وأموالكم عليكم حرام » ثم يقول ابن حزم : كيف يكون للامام اخذ ذلك ، ثم يقطعه من أراد ؟

بلادهم ومراكز الحضارة فيها ، وهذا هو الذى يفسر ما جاء فى الفقرة الثالثة من المادة ٨٧٤ من القانون المدنى المصرى من أنه إذا زرع مصرى أرضاً غير مزروعة أو غرسها أو بنى عليها ، تملك فى الحال الجزء المزروع أو المغروس أو المبنى ولو بغير ترخيص من الدولة(٦٨) » .

إن الحديث الشريف عن « عادى الأرض » هو - وحده - المفسر لما يصلح فيه الإقطاع ولما لا يصلح - كما يقول أبو عبيد - أما الآثار الاخرى فلها وجوه أخرى ، كما يقول هو نفسه(٦٩) . ورحم الله ابن الخطاب ، لقد كانت له مواقفه المتشددة من « الاقطاع » ومن « الصلات والعطايا » ، حتى أنه رفض الموافقة على إقطاعات أبى بكر لبعض الصحابة ، كما عدل فى إقطاعات أقطعها الرسول عليه الصلاة والسلام، تأليفاً للقلوب، أو لانه (ص) لم يكن رفض شيئاً يسأله(٧٠) .

رحم الله ابن الخطاب لكأنه كان يقرأ من صحائف الغيب ما سيصير إليه أمر الاقطاع على أيدى بعض الحكام مما جعل له هذا الوقع الثقيل على الاذن ، والكريه فى النفوس .

ولقد بدأ الانحراف بالاقطاع عن خطه الشرعى منذ وقت مبكر(٧١) ولم يغب هذا عن فقهاء القرون الاولى .

ومما يلفت النظر - فى هذا الشأن - أن يبدأ رجل كأبى يعلى الفصل الذى

---

(٦٨) انظر — سابقا — بند ١٦٨ .
(٦٩) انظر — سابقا — بند ١٧٤
(٧٠) انظر — سابقا — بند ١٧٠
(٧١) ومنذ ذلك الوقت المبكر بدا الانحراف — كذلك — عن هذا الخط فى شئون السياسة والادارة والاقتصاد ، بل وبدا الاهتزاز فى العقيدة ذاتها وهى الركيزة والاساس ، ومنها المنطلق) .

كتبه « فى أحكام(٧٢) القطائع » بقوله : قد نص أحمد على جواز القطائع التى أقطعها الصحابة ، وتوقف عن قطائع غيرهم من الأئمة ، وإنما توقف عن ذلك لأن منهم من أقطع مالا يجوز إقطاعه » . فقال المروذى : سألت أبا عبيد الله عن قطائع البصرة والكرفة ؟ فقال: تجعل قطائع أصحاب رسول الله ، مثل قطائع هؤلاء ؟ » وقال — فى رواية يعقوب بن بختان : « ما أقطع هؤلاء فلا يعجبنى(٧٣) .

إن الفترة التى تفصل بين نهاية عهد الصحابة ، وبين عصر ابن حنبل(٧٤) ليست بالطويلة بالقياس إلى القرون العديدة التى مضت بعد مضى الإمام وحتى اليوم . وقبل عهد بن حنبل نجد عمر بن عبد(٧٥) العزيز — الذى جدد سيرة الراشدين — قد ألغى الكثير مما فعله بعض الأئمة الذين حكموا من قبله . ومما جاء فى هذا المعنى فى كتاب «الإدارة الإسلامية فى عز العرب» أن عمر أراد أهله على أن يتخلوا عن أملاكهم فقطع بالمقراض كتب الإقطاعات بالضياع والنواحى . قالوا : ولما أقبل عمر على رد المظالم ، وقطع عن بنى أمية جوائزهم وأرزاق حراسهم ، ورد ضياعهم إلى الخراج ، وأبطل قطائعهم ، ضجوا من ذلك على رءوس الملأ فى المسجد ، وكانت هذه الإقطاعات قد انتهت إليهم من

---

(٧٢) نفسه ص ٢٢٧ وما بعدها .

(٧٣) من المعروف أن الامام أحمد بن حنبل واحد من الائمة الذين تعرضوا لمحن لايتحملها الا أولو العزم . (انظر — على سبيل المثال — احمد بن حنبل والمحنة — تأليف : باتون ، وترجمة عبد العزيز عبد الحق — دار الهلال .

(٧٤) توفى آخر الراشدين (الامام على) عام ٦٦١ م وعاش الامام احمد من ٧٨٠ — الى ٨٥٥

(٧٥) توفى عام ٧٢٠ م . (انظر فى هذه التواريخ : المنجد) .

الخلفاء السابقين ، « لقد أداه اجتهاده إلى أن في صيغة امتلاك آل بيته الضياع والرباع نظراً ، وأن ما ورثه وورثوه يقضى العدل المطلق برده إلى إلى من أخذ منه(٧٦) » .

ويروى ابن الجوزى فى كتابه « عمر بن عبد العزيز » أن عمر ووزيره مزاحم جمعا سجلات القطائع التى أقطعت للأمراء ، وسجلات الهبات الضخمة التى صرفت لهم ، وعهود الأموال التى تجرى عليهم . فلما اجتمعت لديهما السجلات والكتب أمر عمر أن ينادى بصلاة جامعة، فاجتمع الناس وخرج عمر فصعد المنبر ووقف دونه مزاحم ، خطب عمر فقال :

إن السابقين أعطوا عطايا ، ما كان لها أن تقبل ، وأنا قد بدأت بنفسى فرددت الحقوق إلى أصحابها ، رددت القطائع والأموال إلى بيت مال المسلمين ، وثنيت بأهلى . إقرأ يا مزاحم ، وأخذ مزاحم يقرأ السجلات سجلا سجلا ، وعمر يأخذ ويمزق ، ويعلن عودة الأرض إلى بيت المال ، أياً كان المعطى وأياً كان الموهوب له ، وما زالا كذلك حتى جاء وقت الظهر » .

وإذا كان هذا موقف عمر من الإقطاعات التى أقطعها الخلفاء السابقون ذويه وأهله من بنى أمية ، وإذا كان الإمام أحمد قد توقف مستنكراً قطائع الأئمة بعد الصحابة ، فإن الأمر قد ازداد سوءاً على أيدى كثير من الحكام الذين جاءوا بعد ذلك .

ففى القرن الخامس الهجرى (الحادى عشر الميلادى) أسرف المستبدون بشئون الخلافة العباسية فى أمور الإقطاع وبالغوا فلم يقفوا فى ذلك عند حد.

(٧٦) كرد على ، نفسه ، ص ٩٥ وما بعدها .
(٧٧) ص ١٠٦ .

إقطاع البلاد والقرى ، بل أقطعوا - كذلك - حقوق بيت مال المسلمين لأنصارهم وحواشيهم ، يقول المقريزى(٧٨) : « وأما منـــذ كانت أيام صلاح الدين يوسف بن أيوب إلى يومنا هذا ، فإن أراضى مصر - كلها - صارت تقطع للسلطان وأمرائه وأجناده ، وحتى الأملاك(٧٩) الخاصة تعرضت للإقطاع - فى بعض الأحيان - مهما كان صاحبها ، وكذلك تعرضت الأوقاف الإسلامية والذمية للحل والإقطاع، بل إن جميع موارد الدولة الأخرى مثل الجزية والزكاة والمعادن تعرضت للإقطاع » .

يقول القلقشندى(٨٠) ، (معبراً عن فساد الحال فى زمانه) : « إن الأمور قد خرجت عن القواعد الشرعية ، وصارت الإقطاعات ترد من جهة الملوك على سائر الأموال ، ثم تفاحش الأمر وزاد حتى أقطعوا المكوس على اختلاف أصنافها ، وعمت بذلك البلوى » ، وقاسى الفلاحون - فى ظل الإقطاع - شر ما يقاسى إنسان مستعبد ، وعبد مستذل » . قال المقريزى : « ويسمى الزارع المقيم بالبلد فلاحاً قرارياً ، فيصير عبداً لمن أقطع تلك الناحية ، إلا أنه لا يرجو قط أن يباع ولا أن يعتق . فهو رق ما بقى ومن ولد له كذلك » ، و « إذا هرب الفلاح فراراً من الظلم أعيد قسراً » ، « ومنذ الفتح العثمانى جرت الأمور على تمليك أرض الدولة لفريق من البطانة أو الخاصة بثمن إسمى ، أو بغير ثمن ، وقد صاحبت ذلك أيضاً أعمال السخرة(٨١) » . وفى « سبل السلام(٨٢) » نقرأ : « وأما ما يقع فى أرض اليمن فى هذه الأزمنة

(٧٨) المتوفى (٨٤٥ هـ - ١٤٤١ م) .

(٧٩) كان يحدث كثيراً خلال عصر المماليك (٦٤٨ - ٩٢٣ هـ - ١٢٥٠ - ١٥٧٠ م) أن يحل مقطع فى اقطاع غيره وفى داره رفى أثاثه واحيانا يتزوج من زوجته » (النظم الاقطاعية للدكتور ابراهيم طرخان - ١٩٦٨ ص١٣)

(٨٠) ٧٥٦ - ٨٢١ هـ

(٨١) أنظر فى كل ما تقدم « الاسلام وحقوق الانسان » (ص ٦٦٤ وما بعدها) .

(٨٢) جـ٣ ص ٨٤

المتأخرة من إقطاع جماعة من أعيان الآل قرى من البلاد العشرية يأخذون زكاتها ، وينفقونها على أنفسهم مع غناهم - فهذا شيء محرم ، ولم تأت به الشريعة المحمدية ، بل أتت بخلافه ، وهو تحريم الزكاة على آل محمد ، وتحريمها على الأغنياء من الأمة ، فإنا لله وإنا إليه راجعون » .

أقول : هذا مثال صارخ لخروج الحكام المسلمين (بالاسم فقط) على شريعة الإسلام . إرتكبوا المحرم ، وأتوا عكس المأمور به . عجيب أن يعطى آل البيت ، وأن يعطى الأغنياء مما حرمه الله عليهم ، وجعله حقاً لغيرهم . إن هذا السرف فى ناحية يكون على حساب حقوق مضيعة فى ناحية أخرى . إن مراكز القوى تتقاسم الغنم ، وللضعفاء وعامة الناس الفقر والغرم . هذا مثال للفساد السياسى ، هذا مثال لنسيان الله ، وشريعة الله ، ولقد نسيهم الله ، وأذلهم ، ومكن لغيرهم فيهم . « وكذلك نولى بعض الظالمين بعضاً بما كانوا يكسبون(٨٣) » ، والفتنة - حين تأتى - لا تصيبن الذين ظلموا وحدهم(٨٤) .

(٨٣) الاية ١٢٩ — الانعام .
(٨٤) انظر الآية — ٢٥ الأنفال .

المطلب الثـــالث

الحمـــى

١٨٣ — اختار الشوكانى — فى كتابه « نيل الأوطار » لموضوع « الحمى » هذا العنوان : « باب الحمى لدواب(٨٥) بيت المال »

وبعد أن ذكر أحاديث فى هـذا الشأن — سيأتى ذكرها بعد — قال : أصل الحمى - عند العرب - أن الرئيس منهم كان إذا نزل منزلا مخصباً ، استعوى كلباً على مكان عال ، فإلى حيث إنتهى صوته حماه من كل جانب ، فلا يرعى فيه غيره ، ويرعى هو - مع غيره - فيما سواه .

والأحاديث التى أوردها الشوكانى هى : -

(أ) عن ابن عمر أن النبى (ص) حمى النقيع للخيل ، خيـــل المسلمين رواه أحمد .

(ب) وعن الصعب بن جثامة أن النبى صلى الله عليه حمى النقيع ، وقال « لا حمى إلا لله ولرسوله » . رواه أحمدو أبو داود . وللبخارى منه « لا حمى إلا لله ولرسوله ، وقال : بلغنا أن النبى صلى الله عليه وسلم حمى النقيع ، وأن عمر حمى شرف والربذة » .

(حـ) وعن أسلم مولى عمر « أن عمر استعمل مولى له يدعى هنياً على الحمى ، فقال : يا هنى : أضمم جناحك على المسلمين ، واتق دعوة المظلوم فإن

---

(٨٥) جـ٤ ص ٣٤٦ ومابعدها ، وجعل ابو عبيد عنوان الباب « حمى الارض ذات الكلا والمـــاء » .

دعوة المظلوم مستجابة . وأدخل رب الصريمة ورب الغنيمة ، وإياى ونعم ابن عوف ونعم بن عفان ، فإنهما إن تهلك ما شيتهما يرجعان إلى نخل وزرع . ورب الصريمة ورب الغنيمة إن تهلك ما شيتهما يأتيني ببنيه يقول : يا أمير المؤمنين ، أفتاركهم أنا لا أبالك فالماء والكلأ أيسر على من الذهب والورق . وأيم الله ، إنهم ليرون أنى قد ظلمتهم ، إنها لبلادهم قاتلوا عليها فى الجاهلية ، وأسلموا عليها فى الإسلام. والذى نفسى بيده ، لولا المال الذى أحمل عليه فى سبيل الله ، ما حميت عليهم من بلادهم شيئاً(٨٦) » (رواه البخارى) .

١٨٤ ــ يقول الشوكانى(٨٧): والحمى هو المكان المحمى، وهو خلاف المباح . ومعناه منع الإحياء فى ذلك الموات ليتوفر فيه الكلأ وترعاه مواش مخصوصة ، ويمنع غيرها . وقريب من هذا ما ذكره الماوردى(٨٨) إذ قال : «وحمى الموات هو المنع من إحيائه إملاكاً ليكون مستبقى الإباحة لنبت الكلأ ورعى المواشى . أما أبو عبيد فإنه ـ بعد أن ذكر الحديث « لا حمى إلا لله ولرسوله » قال :

---

(٨٦) يضيف أبو عبيد الى هذا الاثر : اتى اعرابى عمر فقال : يا امير المؤمنين : بلادنا قاتلنا عليها فى الجاهلية ، واسلمنا عليها فى الاسلام علام تحميها ؟ قال : فأطرق عمر ، وجعل ينفخ ويفتل شاربه . وكان اذا كربه أمر فتل شاربه ونفخ . فلما راى الاعرابى مابه ، جعل يردد ذلك عليه ، فقال عمر : المال مال الله ، والعباد عباد الله ، واللهلولا ما احمل عليه فى سبيل الله ما حميت من الارض شبراً فى شبر » (الاموال رقم٧٤٢) وفى المغنى (نفسه ص ٤٧٥) قال مالك : بلغنى انه كان يحمل فى كل عام على اربعين الفا من الظهر .

(٨٧) نفسه ص ٣٤٧.

(٨٨) نفسه ص ١٨٥ ، وبنفس المعنى واللفظ أبو يعلى ص ٢٢٢

تأويل الحمى المنهى عنه أن تحمى الأشياء التى جعل رسول الله الناس فيها شركاء ، وهى : الماء والكلأ والنار(٨٩) .

١٨٥ — وقد حمى رسول الله (ص) أرضاً بالمدينة ، إذ صعد جبلا بالنقيع ، وقال : « هذا حماى ، وأشار بيده إلى القاع ، وهو قدر ميل فى ستة أميال(٩٠) ، حماه لخيل المسلمين من الأنصار والمهاجرين » .

وقد أخذ فريق من الفقهاء بظاهر حديث رسول الله « لا حمى إلا لله ولرسوله » ، فقالوا : إن الحمى خاص لرسول الله ، ولا يجوز للأئمة من بعده(٩١) . وذهب فريق آخر منهم إلى جوازه للأئمة بعده كجوازه له ، لأنه كان يفعل ذلك لصلاح المسلمين لا لنفسه ، فكذلك من قام مقامه فى مصالحهم وهم أئمتهم(٩٢) . وعلى هذا القول الأخير يؤول الحديث على أن معناه « لا حمى إلا على مثل ما حماه الله ورسوله للفقراء والمساكين(٩٣)

---

(٨٩) نفسه رقم ٧٢٨

(٩٠) الماوردى ، نفسه ص ١٨٥ ، هذا ، وفى « نيل الاوطار » (نفسه ص ٣٤٧) أن « قدره ميل فى ثمانية اميال » .

وانه على بعد عشرين فرسخا من المدينة والنقيع بالنون موضع ينتقع فيه الماء فيكثر فيه الخصب لما يصير فيه من الماء (المغنى ص ٤٧٥) ، وانظر تعليق محب الدين الخطيب على العواصم من القواصم طبعة رابعة ص ٧٢

(٩١) هذا هو إحد قولى الشافعى .

(٩٢) فلقد حمى ابو بكر وعمر . وفى الحديث « ما اطعم الله لنبى طعمة الا جعلها طعمة لمن بعده » (المغنى ص ٤٧٦) .

(٩٣) يؤكد الشوكانى فى هذا المعنى ويقول : لايحمى الامام لنفسه وانما لخيل المسلمين وسائر انعامهم ، ولاسيما انعام من ضعف منهم عن الانتجاع كما فعل عمر فى الاثر السابق ذكره .

ولمصالح كافة المسلمين ، لا على ما كانوا عليه في الجاهلية من تفرد العزيز (٩٤) يزمنهم بالحمى لنفسه (٩٥) .

١٨٦ — وجواز الحمى : — بعد رسول الله صلى الله عليه وسلم — مقيد ومفصل على النحو التالى .

(ا) إن حمى الإمام جميع الموات أو أكثره لم يجز .

(ب) وإن حمى أقله لخاص من الناس أو لأغنيائهم لم يجز .

(ح) وإن حمى لكافة المسلمين أو للفقراء منهم جاز يقول الماوردى (٩٦) « وإذا جرى على الأرض حكم الحمى ، استبقاء لمواتها سابلا ، ومنعا من إحيائها ملكا روعى حكم الحمى :

(ا) فإن كان للكافة تساوى فيه جميعهم من غنى وفقير ومسلم وذمى فى رعى كلئهم بخيلهم وماشيتهم .

(ب) فإن خص به المسلمون اشترك فيه أغنياؤهم وفقراؤهم ومنع منه أهل الذمة .

(ح) وإن خص به الفقراء والمساكين منع منه الأغنياء وأهل الذمة .

(د) ولا يجوز أن يخص به الأغنياء دون الفقراء ، ولا أهل الذمة دون المسلمين .

---

(٩٤) هكذا فيما كتب الماوردى وقد ضرب المثل فى ذلك بكليب .. ولم يكن كليب وامثاله الا جبابرة فتاكا . والعادة انه اذا لم يجد هؤلاء من يردهم فانهم لايقفون فى استبدادهم وطغيانهم عند حد . والصياغة الحديثة لهذا المعنى أن « السلطة تحد السلطة » .

(٩٣) ومن أصحاب الشافعى من الحق بالخليفة ولاة الاقاليم . قال الحافظ : ومحل الجواز مطلقا الا يضر بمصالح المسلمين . (نيل الاوطار ص ٣٤٧)

(٩٤) نفسه ص ١٨٦

(هـ) ثم يكون الحمى جارياً على ما استقر عليه من عموم وخصوص :

(و) فلو اتسع الحمى المخصوص لعموم الناس جاز أن يشتركوا فيه لإرتفاع الضرر عمن خص به .

(ز) ولو ضاق الحمى العام عن جميع الناس لم يجز أن يختص به أغنياؤهم .

(ح) وفى جواز اختصاص فقرائهم وجهان(٩٧) :

(ط) وإذا استقر حكم الحمى على أرض، فأقدم عليها من أحياها ونقض حماها روعى الحمى :

١ — فإن كان مما حماه رسول الله (ص) ، كان الحمى ثابتاً ، والإحياء باطلا ، والمتعرض لإحيائه مردوداً مزجوراً ، لا سيما إذا كان سبب الحمى باقياً ، لأنه لا يجوز أن يعارض حكم رسول الله صلى الله عليه وسلم بنقض ولا إبطال(٩٨) .

٢ — وإن كان من حمى الأئمة بعده ، ففى إحيائه قولان :ـ

أولها : لا يقر ، ويجرى عليه حكم الحمى كالذى حماه رسول الله (ص)، لأنه حكم نفذ بحق .

وثانيهما : يقر الإحياء ، ويكون حكمه أثبت من الحمى ، لقوله عليه

---

(٩٧) اى وجه بانه يجوز ووجه بانه لايجوز .

(٩٨) هذا ماذكره الماوردى ، وفى المغنى (جه ص ٤٧٦) انه ليس لاحد نقض ما حماه الرسول (ص) ولاتغييره مع بقاء الحاجة اليه ، وان زالت الحاجة ففيه وجهان (احدهما انه لايجوز فيه التغيير ، والثانى انه يجوز) .

السلام : « من أحيا أرضاً مواتاً فهى له(٩٩) .

(ى) هـذا ، ولا يجوز لأحد من الولاة أن يأخذ من أرباب المواشى عوضاً عن مراعى موات أوحمى ، لقوله عليه السلام : « الناس شركاء فى ثلاث : المـــاء ـ والنار ـ والكلأ » .

(ك) وفى«نيل(١٠٠) الأوطار » أن البعض قد ظن أن بين الأحاديث القاضية بالمنع من الحمى ، والاحاديث القاضية بجواز الإحياء معارضة. ومنشأ هذا الظن عدم الفرق بينهما ، وهو فاسد . فإن الحمى أخص من الإحياء مطلقاً . قال ابن الجوزى : ليس بين الحديثين معارضة ، فالحمى

(٩٩) وفى المغنى (نفس الصفحة والجزء) أن للامام أن يغير فيمـــا حماه ولكل امام أن يغير فيما حمى غيره ، وكذلك ان أحياه انسان ملكـــه فى أحد الوجهين (أو القولين) لان حمى الائمـــة اجتهـــاد وملك الارض بالاحياء نص ، والنص يقدم على الاجتهاد . والوجه الاخر لا يملكه ، لان اجتهاد الامام لايجوز نقضه كما لايجوز نقض حكمه .

اقول : ان الامر ــ فيما يتعلق بالحمى ــ حمى الائمة ــ (انشاء أو انهاء او تعديلا أو تغييرا) يختلف عن « الاحكام » ؛ ذلك لان للاحكام قوة خاصة ، هى قوة الشىء المقضى فيه . أما القرارات التى تصـــدرها جهة الادارة فى الحمى ونحوه فهى قرارات ادارية . وحـــق الادارة فى انشاء المرافق العامة والغائها ، وفى تغيير القوانين واللوائح التى تنظمها وتحكمها ليس محل خلاف أو جدل .

بل أن هذه هى احدى القواعد التى تعتبر دستور المرافق العـــامة وكل ما تتقيد به الادارة ــ فى هذا الشأن وغيره ــ هو قيد المصـــلحة العامة . هذا ، ويمكن الحكم بابطال الاقدام على احياء أرض الحمى على اساس آخر ، وهو ان ماكان عاما لايصح الانفراد به ولا تملكه لا بالاحياء ولا بغيره . ولمـــا كان للامام أن يغير فيها حمى او حمى غيره ، (سعيا وراء المصلحة العامة) فان له ان يغير من صفة المـــال من العـــام الى الخاص ، وله تبعا لذلك ، وبعده ، أن يتصرف فيه ، كما تتصرف الدولة فى املاكها الخاصة .

(١٠٠) جـ٥ ص ٣٤٨

المنهى عنهما يحمى من الموات الكثيرة العشب لنفسه خاصة ، كفعل الجاهلية، والإحياء المباح مالا منفعة فيه للمسلمين فافترقا . قال : وإنما نعد أرض الحمى مواتاً لكونها لم يتقدم فيها ملك لاحد ، لكنها تشبه العامرة لما فيها من المنفعة العامة .

١٨٧ — للحمى - فى الإسلام - طبيعة خاصة تميزه - فيما يبدو لى - عما يمكن أن يقارن به فى النظم المعاصرة(١٠١) :

(ا) فمحل الحمى أرض ، ولكنها أرض ليست « عامرة » أى ليس بها بناء ، ولا زرع ، ولا غرس (شجر وثمر) .

وإذا كان الفقهاء قد سموا هذه الأرض (مواتا) ، فإنها فى الواقع — ليست « بالموات » بالمعنى الذى عرفناه فى « الإحياء » . فالاحياء المباح محله أرض لا منفعة فيها للمسلمين أما الحمى فيقع على أرض تشبه العامرة لما فيها من المنفعة العامة .

(ب) وإذا كانت الأرض محمية لخيل المسلمين ، فما أشبهها حينئذ بمرفق عام من مرافق الجهاد أو الدفاع ، قد خصص « للكراع » ، وإذا كانت الأرض محمية لإبل الصدقة فهى - كذلك - وفى هذه الحالة - مرفق

(١٠١) قارن — مع ذلك — باشتراكية الاسلام د. مصطفى السباعى — ١٩٦٢ ص ١٥٧ ، وقد اعتبره صورة من صور «التأميم فى الاسلام» وانظر — كذلك — « خواطر فى القضاء والاقتصاد والاجتماع » لعلى أبو الفتوح باشا ١٩١٣ ص ١٤ و ١٥ وقد فسر « الحمى » بأنه « الاحتكار » . ومن هنا كان النهى عنه « لما فيه من التضييق على الناس .

عام ، وجزء من بيت المال(١٠٢) . فإذا كانت الأرض - المحمية مفتوحة لكافة الناس (ترعى فيها أنعامهم) فهي - أيضاً وبصفة أظهر وأوضح - مرفق عام، ينتفع به سائر الناس انتفاعاً عاماً ومباشرا (كالشأن في الاماكن العامة من طرق وميادين وحدائق وما إلى ذلك). ولا يختلف الامر ولا الوصف إذا كانت الأرض محمية لماشية الفقراء دون سواهم ، ذلك أن تخصيص جزء من الحديقة العامة للأطفال ، لا يرفع عن هذا الجزء الوصف العام ، وكذلك الشأن في تخصيص الأرض المحمية لماشية الفقراء دون الأغنياء .

(ح) وظاهر مما تقدم أن للحمى أكثر من صورة ، وأكثر من هدف. فقد يكون لخيل المسلمين (أي لعدة الغزو) ومن هذا النوع كان حمى الرسول عليه السلام لأرض النقيع . وقد حمى أبو بكر وعمر — إلى جانب ما تقدم — لإبل الصدقة . وقد شدد عمر على مولاه هني ألا يمنع - مما حمى في الربذة رب الصريمة ورب الغنيمة .

وعبارة الماوردي : « وحمى الموات هو المنع من إحيائه إملاكا ، ليكون مستبقى الإباحة لنبت الكلأ ورعي المواشي » — تشير بوضوح إلى أن الحمى - هنا — يعني حماية « العام » من زحف الخاص(١٠٣) ».

---

(١٠٢) الكراع الخيل والسلاح وكل عدة للحرب . وانتفاع الناس بمرافق الدفاع ، ومرافق المال (الخزانة العامة) انتفاع واضح ، وان كان غير مباشر .

(١٠٣) بعد أن أشار أبو عبيد الى ما اباحه رسول الله للناس ، وهو الماء والكلأ والنار .. نهى (ص) أن يحمى من ذلك شيء الا ماكان من حمى لله ولرسوله ومذهب هذا الحمى في وجهين : احدهما أن تحمى الارض للخيل الغازية في سبيل الله ، وقد عمل بذلك رسول الله (ص) . والثاني أن تحمى الارض لنعم الصدقة الى أن توضع في مواضعها، وتفرق=

يعنى الإبقاء على المراعى ، والإبقاء عليها مباحة ، وذلك بمنع (الإحياء) ، أى منع التملك الخاص بزرع أو غرس أو بناء . وإباحة أرض الحمى ، وهى أرض ماء وكلأ ، والناس فيها شركاء — تقتضى منع الولاة من أن يأخذوا من أرباب المواشى عوضاً .

(د) والإسلام ضد الفقر ، وهو — كذلك — ضد الترف .

والشريعة الإسلامية شريعة « وسطية(١٠٤) » ، وهى — من هذا المنطلق — تعمل ، وتحض على العمل ، لتقليل الفوارق بين الناس ، وإيجاد نوع من التوازن بينهم ، ولذلك صور ووسائل شتى ، منها حماية أرض الكلأ والماء لماشية الفقراء دون ماشية الأغنياء . وفى هذا يقول عمر لغلامه هنى : « أدخل رب الصريمة ورب الغنيمة ، وإياى ونعم بن عوف ونعم ابن عفان . . »

فى اهلها وقد عمل بذلك عمر . وبعد ان اورد ماجاء فى الاثر من قول عمر لهنى ، قال ابو عبيد : فحمى عمر لابل الصدقة ولابن السبيل جميعا وقال : وكان مالك بن انس ياخذ بالحديث المرفوع ، الذى فى النقيع قال : « السنة ان يحمى النقيع لخيل المسلمين ، اذا احتاجوا الى ذلك ، ولايحمى لغيرها . قيل له : فلابل الصدقة ؟ قال : لا » ولو جاز ذلك لحجرت الاحماء » قال ابو عبيد : واما سفيان بن سعيد فيروى عنه انه قال : قد ابيحت الاحماء . قال ابو عبيد : فى الحديث الذى يحدثه له لصعب ابن جثامة عن النبى (ص) : « لاحمى الا لله ولرسوله » يذهب الى ان للامام ان يحمى ماكان لله ، مثل حمى النبى (ص) ، ومثل ما حمى عمر ، هذا كله داخل فى الحمى لله . قال ابو عبيد : فالى هذا انتهى تأويل قول النبى (ص) عندنا فى اشتراك الناس فى الماء والكلأ الذى يكون عاما . وتاويل استثنائه فيما يكون خاصا . وفى هذا التصوير لابى عبيد ، نجد « العام » هو « الاشتراك » فى الماء والكلأ والنار (وهذا هو الاصل) ، وان « الحمى » هو الخاص ، او الاستثناء الذى يدخل على هذا الاصل .

(١٠٤) يقول تعالى : « وكذلك جعلناكم امة وسطا » [١٤٣ البقرة]، ويقول : وكنتم خير امة اخرجت للناس » (١١٠ — آل عمران) .

(ه) مما جاء فى كلام عمر لهنى قوله : « ورب الصريمة ورب الغنيمة ، إن تهلك ماشيتهما ، يأتينى ببنيه يقول : يا أمير المؤمنين ، أفتاركهم أنا ، لا أبا لك ، فالماء والكلأ أهون على من الذهب والورق » . أقول : إن العبارة واضحة فى تقرير مسئولية المجتمع والدولة نحو أرباب الصريمات وأرباب الغنيمات ، وسائر الفقراء ، وقليلى الحيلة . فإذا هلكت الصريمات أو الغنيمات ، بسبب منع أو حبس الماء والكلأ عنها كانت الدولة ملتزمة بتعويض أصحابها عما أصابهم من أضرار .

(و) إن الأرض التى يصدر القرار الإدارى بجعلها أرضاً محمية ، قد تكون فى أوضاع أو ظروف مختلفة ، فقد تكون من أرض الحشائش والغابات التى ترى الدولة الإبقاء على ما تبقى منها بعد غزو التعمير لها ، وذلك للمحافظة على ثروتها الحيوانية أو تنمية هذه الثروة .

إن هذه الأرض مملوكة للدولة ، والحمى - فى هذه الحالة - وهو يعنى حبسها من التملك بالإحياء - تقوم به الدولة على أرض مملوكة لها ، أى أن حماها لا يعارضه حق لآخر أو لآخرين عليها .

وربما كانت هذه الصورة فى ذهن الماوردى حين عرف الحمى بأنه المنع من إحياء « الموات » إملاكا ليبقى مباحاً لنبت الكلأ ورعى الماشية . وفى ظنى أن الوضع كان مختلفاً فى حالة تلك الأرض التى حماها عمر والتى جاء فى الأثر الذى رواه البخارى أن الأعراب قد جاءوا عمر ، وقالوا له : إنها لبلادهم التى حاربوا عليها فى الجاهلية ، وأسلموا(١٠٥) عليها ، وأنه قد ظلمهم ، واعترضوا على أنه حماها « وانتزعها منهم » . وفيما نقلته عن أبى عبيد أن عمر قد أصابه كرب وضيق من احتجاج الأعراب وإلحاحهم

(١٠٥) « والسنة عن رسول الله (ص) أن من أسلم على شىء فهو له » (الأموال لابى عبيد ، رقم ١٦٩٤) .

عليه . لكنه قال : « المال مال الله ، والعباد عباد الله ، والله لولا ما أحمل عليه في سبيل الله ما حميت من الأرض شبراً في شبر » ، وليس فيما اطلعت عليه من مراجع أن عمر استرضى القوم أو استطاب نفوسهم أو عوضهم(١٠٦) .

(ز) ١ – في المغنى(١٠٧) أنه ليس للأئمة أن يحموا إلا قدراً لا يضيق به على المسلمين ويضر بهم ، لأنه إنما جاز لما فيه من المصلحة لما يحمى ، وليس من المصلحة إدخال الضرر على أكثر الناس . وقد سبق ذكر قول الحافظ : إن محل الجواز – مطلقاً – ألا يضر بمصالح المسلمين (١٠٨) .

٢ – ويلاحظ أن الفقهاء ، ومؤرخي السيرة كذلك قد حرصوا على أن يبينوا أن ما حماه الرسول (ص) من النقيع كان « ميلا في ستة أميال » أو « ميلا في ثمانية » ، وكأنهم أرادوا أن يشيروا إلى أن الحمى قد اقتصر على أضيق مساحة مطلوبة .

٣ – هذا عند من أجاز الحمى للأئمة بعد المصطفى عليه السلام . وقد سبق أن ذكرت أن الشافعي (في أحد قوليه) قد أخذ بظاهر الحديث ، ورأى أن الحمى لله ولرسوله ، وليس لأحد من الأئمة من بعده . ومن هذا

---

(١٠٦) كانت القبائل العربية قبل الاسلام وحدات سياسية ، وكان لكل قبيلة أرضها التي لاتتحرك الا في اطارها كقاعدة عامة . وكان لكل أفراد القبيلة على هذه الارض حقوق متساوية ، فيها ترعى ماشيتهم ، وبها ، وعيلها مختلف مرافقهم . ولقد كان لفتاك الجاهلية ان يحموا لانفسهم ، فلما جاء الاسلام صار الحمى « لله ولرسوله » اى للمسلمين عامة . ومحل الحمى ارض « موات » « وانما تعد ارض الحمى مواتا لكونها لم يتقدم فيها حق لاحد » (معين) . (انظر سابقا – بند١٨٦) واذا كان ذلك كذلك فلمن يؤدى التعويض ؟

(١٠٧) جـ٥ ص ٤٧٦

(١٠٨) نيل الاوطار جـ٥ ص ٣٤٦ ومابعدها .

الرأى ابن حزم الذى ذكر حديث « لا حمى إلا لله ولرسوله » ثم عقب على ذلك فقـــال : فصح أن ليس للإمام أن يحمى شيئاً من الارض عن أن تحيـا(١٠٩) .

وقد ذهب هذا الفريق من الفقهاء إلى ما ذهبوا إليه رغم « أن عمر وعثمان حميا ، واشتهر ذلك فى الصحابة ، فلم ينكر عليهما ، فكان ذلك إجماعاً(١١٠) .

٤ ـــ وفى قول عمر رضى الله عنه « لولا ما أحمل عليه فى سبيل الله ما حميت شبراً فى شبر » ـ دليل واضح على أن الحمى قد اقتضته مصلحة عليا ولولا ذلك ما حمى شيئاً .

٥ ـــ وقد أخذ خصوم عثمان رضى الله عنه ـ أخذوا عليه أشياء ، منها أنه « حمى الحمى » ، وكأن الحمى ليس له أصل فى الشرع(١١١) ، أو كأنهم من هذا الفريق الذى يرى أن الحمى لله ولرسوله وليس لأحد من الأئمة من بعد .

وقد ذكر مؤرخو حيـــاة عمر بن عبد العزيز رضى الله عنه أنه ألغى الكثير مما فعله بعض الأئمة الذين حكموا من قبله ، وأنه أباح الجزائر والاحماء كلها إلا النقيع ، وقال فى الجزائر : « هو شىء أنبته الله ، فليس أحد أحق به من أحد(١١٢) » .

---

(١٠٩) المحلى جـ٨ ص ٢٣٦
(١١٠) المغنى جـ٥ ص ٤٧٥
(١١١) العواصم من القواصم لابى بكر بن العربى (٤٦٨ ـــ ٥٤٣ هـ) بشرح محب الدين الخطيب ، طبعة رابعة ص ٧٢
(١١٢) الادارة الاسلامية فى عز العرب ص ١٠٠

(ح) أقول : حمى أولى الأمر للصالح العام جائز عند جمهور الفقهاء ولكن ، هل يشير ما ذكرته فيما تقدم فى الفقرة (ز) إلى أنه يجب عدم التوسع فى الحمى ، باعتبار أنه - كما نقلت عن أبى عبيد - خاص دخل على العام ، وأنه يجب حماية « هذا العام » الذى يشترك كل الناس فيه ؟

إن الحرية فى الإسلام - هى الأصـــل ، والإباحات حريات ، والحمى (بالصورة المتقدمة) قيد على هذه الاباحات أو الحريات ، ولذلك رأى (من رأى الجواز) عدم التوسع فيه . ولكن هذا الاعتراض يصبح غير ذى موضوع فى الصورة الأخرى المستفادة من تعريف الماوردى للحمى ، إن « الحمى » فى هذا التعريف حمايه للعام حتى لا يتحول إلى خاص . ويبقى - مع ذلك - سؤال ملح، وهو، لماذا ألغى الخليفة الصالح عمر بن عبد العزيز - الذى حاول فى فترة حكمه القصيرة التى لم تتجاوز السنتين و بعض السنة - أن يعيد إلى النظم الاسلامية أصالتها وحقيقتها - لماذا ألغى الأحماء وأباحها(١١٣) وأباح الجزائر معها ؟ منذ الحقب الاسلامية الأولى ، وفى عهد بنى أمية ظهر أدعياء العلم والفقة الذين أجازوا للحكام الكثير عما لم يجزه الشرع .

لقد حمى الحكام (أو بعضهم) لأنفسهم ، وتوسعوا فى هذا الحمى ، حتى استغرق الكثير مما جعـــل الشرع الناس فيه شركاء . لقد حمى عمر بن الخطاب للفقراء دون الأغنياء ، فلم يمض ـــ بعده ـــ وقت طويل حتى

---

(١١٣) الاباحة هنا تعنى انه رد الى ارض الكلأ والمـاء عموميتهـا لتعود ـــ كما كانت ، وكما أرادها الله ورسوله ـــ شركة بين كل الناس، وليس المقصود اباحتها للتملك بالاحياء ، وهذا واضـــح من اللفظ ومن السياق .

انعكست الآية: لقد كان حمى عمر إحدى الوسائل لتقريب المسافة بين غنى الاغنياء. وفقر الفقراء، .ولم يكد عهد الصحابة رضى الله عنهم يمضى حتى أخذت عادات الجاهلية وتقاليد كسرى وقيصر تتسرب إلى النظم الاسلامية ـ عامة ـ شيئاً فشيئاً . تسربت إلى الحمى، كما تسربت إلى الاقطاع، كما تسربت إلى غيرهما. حمى الحكام لانفسهم، وحموا ـ حين حموا ـ أغنى أرض الكلأ بالكلأ . وأخذت الهوة تتسع بين قوة الاقوياء وضعف الضعفاء، وهذا ما جاء عمر بن عبد العزيز فرآه فألغاه . وربما كان هذا الذى فعله بعض الحكام من الحمى لأنفسهم هو الذى حمل بعض الفقهاء على التشدد فى الحمى إما بالقول بعدم جوازه بعد رسول الله، وإما بالقول ـ عند من أجازوه. بعده . ـ بعدم التوسع فيه .

إنه إذا انحرف الحكام، تعلق الأمل بأهل العلم والحكمة والدعوة، فإذا ذهب الأمل فى هؤلاء. فقد تمهد الطريق لغلبة الفساد. فى «سبل السلام للصنعانى(١١٣)» :. واختلف: هل يحمى الامام لنفسه، أو لا يحمى إلا ما هو للمسلمين؟ فقال المهدى : كان له صلى الله عليه وسلم أن يحمى لنفسه، لكنه لم يملك لنفسه ما يحمى لأجله . وقال الإمام يحيى والفريقان: لا يحمى لنفسه، وإنما يحمى لخيل المسلمين وإبل الصدقة ولمن ضعف من المسلمين عن الانتجاع، لقوله عليه السلام «لا حمى إلا لله ولرسوله»، وقصة عمر صريحة فى أن الامام لا يحمى لنفسه . ما أكثر من ظهر من أمثال هذا المهدى على امتداد العصور.

طبعة دار الفكر ـ بيروت، جـ٣ ص ٨١

الاسلامية بعد الصدر الاول ، ما أكثر هؤلاء الذين مهدوا للحكام تجاوز حدود الله ، بل والخروج(١١٥) عليها ، أليس فيما ذهب إليه « المهدى » من جواز حمى الإمام لنفسه ، عودة إلى مثل ما كان من الحمى في الجاهلية !.

---

(١١٤) أنظر ـ سابقا ـ بند ـ و «الاسلام وحقوق الانسان» ص ١٦٩ ، حديث الزّهرى مع الوليد بن عبد الملك ، وهو الحديث الذى بداه هذا الاخير بقوله : ما حديث يحدثنا به اهل الشام ؟ فقال الزهرى : وما هو يا أمير المؤمنين ؟ قال : يحدثوننا أن الله اذا استرعى عبدا رعيته كتب له الحسنات ، ولم يكتب له السيئات . قال : باطل ياامير المؤمنين ... الى آخره .

المطلب الرابع

بين المشروعات العامة والمشروعات الخاصة

١٨٨ – سبق تعريف « الإدارة » بأنها تنفيذ الأعمال بواسطة آخرين(١١٥) . وهذا التعريف ينظر إلى « الإدارة » نظرة مجردة عن أهدافها ونتائجها .

إن العلوم الإدارية – وهي كثيرة ، وتزداد كثرة ترمي جميعها إلى إدارة أحسن ، وأداء أفضل ، وإنتاج أوفر كما وأجود نوعاً . ومع المتابعة اللاهثة للسبق في مجال التنمية العامة والشاملة أخذت العلوم الادارية ، تزداد أهمية ، وفي سبيل ذلك أنشأت الدول المعاهد والوزارات، وأصدرت المجلات ، وعقدت المؤتمرات . على المستويات المحلية والإقليمية والدولية. ومن الخيارات التي تقف أمامها الدول والنظم، وتتردد ، الخيار بين المشروعات العامة والمشروعات الخاصة .

إن هذه القضية تعتبر أهم قضايا الساعة في المجالات السياسية والاقتصادية والإدارية والاجتماعية عامة(١١٦) .

١٨٩ – ولقد واجه المسلمون هذه المسألة الهامة منذ وقت مبكر . ومن مواقفهم التاريخية في هذا الشأن موقفهم – على عهد عمر من أرض

---

(١١٥) سابقا – بند – ٢ –

(١١٦) – في الدول المتقدمة والنامية على السواء ، يقوم الخلاف بل والصراع ، حول هذا الموضوع ، فأحزاب اليمين والوسط تقف الى جانب المشروعات الخاصة ، واحزاب اليسار (وخاصة الاحزاب الشيوعية) تقف مع المشروعات العامة ، وتدعو الى « التأميم » وتصر عليه .

السواد بالعراق(١١٧) ، وكذلك الأراضى المفتوحة بمصر والشام وغيرها. وفى الكتب التى بين أيدينا — مما ترك السلف والخلف — تفاصيل كثيرة ، سواء من ناحية الفقه والرأى ، أم من ناحية التطبيق .

١٩٠ — قال أبو يوسف(١١٨) : حدثنى غير واحد من علماء أهل المدينة قالوا : لما قدم على عمر بن الخطاب رضى الله عنه جيش العراق من من قبل سعد بن أبى وقاص رضى الله عنه شاور أصحاب محمد صلى الله عليه وسلم فى تدوين الدواوين . . . وفى قسمة الأرضين التى أفاء الله على المسلمين من أرض العراق والشام .

فتكلم قوم فيها وأرادوا أن يقسم لهم حقوقهم وما فتحوا . فقال عمر : فكيف بمن يأتى من المسلمين فيجدون الأرض بعلوجها(١١٩) قد اقتسمت وورثت عن الآباء وحيزت ، ماهذا برأى . فقال له عبد الرحمن بن عوف . فما الرأى ؟ ما الأرض والعلوج إلا مما أفاء الله عليهم . قال عمر : إذا قسمت أرض العراق بعلوجها ، وأرض الشام بعلوجها ، فما يسد به الثغور ، ومايكون .

---

(١١٧) يقول الماوردى وابويعلى كلاهما عن ارض السواد ، انها اصل ، وحكم الفقهاء فيها يعتبر فى نظائرها . وهذا السواد مشار به الى سواد كسرى من ارض العراق ، سمى سوادا ، لسواده بالزروع والاشجار ، لانه حين تاخم جزيرة العرب التى لازرع فيها ولا شجر ، كانوا اذا خرجوا من ارضهم اليه ظهرت لهم خضرة الزروع والاشجار وهم يجمعون بين الخضرة والسواد فى الاسم ، فسموا خضرة العراق سوادا . وسمى عراقا لاستواء ارضه حين خلت من جبال تعلو واودية تنخفض ، والعراق فى كلام العرب هو الاستواء . (ابو يعلى ، ص ٢٠٣ ، والماوردى ، طبعة صبيح ص ١٦٦) .

(١١٨) الخراج ط ١٣٨٢ ص ٢٤ ومابعدها .

(١١٩) العلج بوزن العجل الواحد من كفار العجم ، والجمع علوج (مختار الصحاح) .

للذرية والأرامل بهذا البلد وبغيره من أرض الشام والعراق ؟ فأكثروا على عمر وقالوا : أتقف ما أفاء الله علينا بأسيافنا على قوم لم يحضروا ولم يشهدوا ، ولأبناء القوم ولأبناء أبنائهم ولم يحضروا ؟ فكان عمر لا يزيد على أن يقول: هذا رأى . قالوا : فاستشر . قال : فاستشار المهاجرين الأولين فاختلفوا ، فأما عبد الرحمن بن عوف فكان رأيه أن تقسم لهم حقوقهم ، ورأى عثمان وعلى وطلحة وابن عمر رأى عمر . فأرسل عمر إلى عشرة من الأنصار : خمسة من الاوس وخمسة من الخزرج ، من كبرائهم وأشرافهم . فلما اجتمعوا ، قال : إنى لم أزعجكم إلا لأن تشتركوا فى أمانتى فيما حملت من أموركم ، فإنى واحد كأحدكم — وأنتم اليوم تقرون بالحق ، خالفنى من خالفنى ووافقنى من وافقنى ولست أريد أن تتبعوا هذا الذى هو رأى . معكم من الله كتاب ينطق بالحق ، فوالله لئن كنت نطقت بأمر أريده ما أريد به إلا الحق . قالوا : قل نسمع يا أمير المؤمنين. قال : قد سمعتم كلام هؤلاء القوم(١٢٠)الذين زعموا أنى أظلمهم حقوقهم. وإنى أعوذ بالله أن أركب ظلماً . لئن كنت ظلمتهم شيئاً هو لهم وأعطيته غيرهم فقد شقيت . ولكن رأيت أنه لم يبق شيء يفتح بعد أرض كسرى، وقد غنمنا الله أموالهم وأرضهم وعلوجهم، فقسمت ما غنموا من أموال(١٢١).

---

(١٢٠) حدث محمد بن اسحاق عن الزهرى أن عمرا استشار الناس فى السواد حين افتتح فرأى عامتهم أن يقسمه ، وكان بلال بن رباح من أشدهم فى ذلك . وعن حبيب بن أبى ثابت قال : ان اصحاب رسول الله (ص) وجماعة من المسلمين ارادوا عمر أن يقسم الشام كما قسم رسول الله (ص) خيبر ، وانه كان اشد الناس عليه فى ذلك الزبير بن العوام وبلال بن رباح . (نفس المرجع ص ٢٦) وبنفس المرجع ص ٢٨ ان المسلمين اشاروا على عمر ان يقسم السواد واهل الاهواز وما افتتح من المدن ، ولكن عمر ترك الأرض واهلها وضرب عليهم الجزية ومن الارض الخراج .

(١٢١) يقصد ماعدا الارض .

بين أهله ، وأخرجت الخمس فوجهته على وجهه . وقد رأيت أن أحبس الأرض بعلوجها ، وأضع عليهم فيها الخراج ، وفى رقابهم الجزية يؤدونها فتكون فيئاً للمسلمين : المقاتلة والذرية ولمن يأتى بعدهم . أرأيتم هذه الثغور لا بد لها من رجال يلزمونها ، أرأيتم هذه المدن العظام — كالشام والجزيرة والكوفة والبصرة ومصر — لابد لها من أن تشحن بالجيوش ، وإدرار العطاء عليهم . فمن أين يعطى هؤلاء إذا أقسمت الأرضون والعلوج؟ فقالوا جميعاً : الرأى رأيك ، فنعم ما قلت ، إن لم تشحن هذه الثغور ، وهذه المدن بالرجال وتجرى عليهم ما يتقوون به رجع أهل الكفر إلى مدنهم . فقال : قد بان لى الامر ، فمن رجل له جزالة وعقل يضع الأرض مواضعها ، ويضع على العلوج ما يحتملون ؟ فأجتمعوا له على عثمان بن حنيف ، وقالوا : تبعثه على أهم ذلك ، فإن له بصراً وعقلا وتجربة . فأسرع إليه عمر ، فولاه مساحة أرض السواد . ويشير أبو يوسف إلى أن المسلمين قد مكثوا على هذا الخلاف يومين أو ثلاثة أو دون ذلك ، ثم قال عمر : إنى قد وجدت حجة(١٢٢) . قال الله تعالى فى كتابه : وما أفاء الله على رسوله منهم ، فما أوجفتم عليه من خيل ولا ركاب ، ولكن الله يسلط رسله على من يشاء والله على كل شىء قدير ، حتى فرغ من شأن بنى النضير ، فهذه عامة فى القرى كلها . ثم قال : « ما أفاء الله على رسوله من أهل القرى فلله وللرسول ولذى القربى واليتامى والمساكين وابن السبيل ، كى لا يكون دولة بين الأغنياء منكم ، وما آتاكم الرسول فخذوه ، وما نهاكم عنه فانتهوا واتقوا الله ، إن الله شديد العقاب » .

---

(١٢٢) اذا صح ماروااه أبو يوسف فمعناه أن عمر (ومن رأى رأيه) قد انطلقوا (فيما رأوا) من مطلق المصلحة (المصلحة فى نظرهم هم) ثم وجد عمر (رض) بعد ذلك الحجة من كتاب الله أنظر — كذلك وعلى سبيل المثال من كتب التفسير — القرطبى جـ١٨ ص ٢٢ (فى تفسير الاية — ٩ — من الحشر) .

ثم قال : « للفقراء والمهاجرين الذين أخرجوا من ديارهم وأموالهم يبتغون فضلا من الله ورضوانا ، وينصرون الله ورسوله ، أولئك هم الصادقون » .

ثم لم يرض حتى خلط بهم غيرهم ، فقال : « واللذين تبوءوا الدار والايمان من قبلهم يحبون من هاجر إليهم ، ولا يجدون فى صدورهم حاجة مما أوتوا ، ويؤثرون على أنفسهم ولو كان بهم خصاصة ، ومن يوق شح نفسه فأولئك هم المفلحون » .

فهذا — فيما بلغنا والله أعلم — للأنصار خاصة . ثم لم يرض حتى خالط بهم غيرهم فقال : والذين جاءوا من بعدهم يقولون ربنا اغفر لنا ولإخواننا الذين سبقونا بالايمان ، ولا تجعل فى قلوبنا غلا للذين آمنوا . ربنا إنك رءوف رحيم(١٢٤) » .

فكانت هذه عامة لمن جاء من بعدهم . فقد صار هذا الفيء بين هؤلاء جميعاً ، فكيف نقسمه بين هؤلاء (الفاتحين) وندع من تخلف بعدهم بغير قسم ؟ فأجمع على تركه وجمع خراجه » .

قال أبو يوسف : والذى رأى عمر من الامتناع من قسمة الأرضين بين من افتتحها عندما عرفه الله ما كان فى كتابه من بيان ذلك توفيقاً من الله كان له فيما صنع . وفيه كانت الخيرة لجميع المسلمين . وفيما رآه من جمع خراج الأرض وقسمته بين المسلمين عموم النفع لجماعتهم ، لأن هـــذا لو لم يكن موقوفاً على الناس فى الأعطيات والأرزاق لم تشحن الثغور ولم تقو الجيوش على السير فى الجهاد ، ولما أمن رجوع أهل الكفر إلى مدنهم إذا خلت من المقاتلة » .

(١٢٤) الايات من ٦ الى ١٠ من سورة الحشر .

-١٩١- قال أبو عبيد : وجدنا الآثار عن رسول الله (ص) والخلفاء بعده ، قد جاءت فى افتتاح الأرضين بثلاثة أحكام :

أرض أسلم عليها أهلها فهى لهم ملك إيمانهم ، وهى أرض عشر(١٢٥) لا شىء عليهم فيها غيره .

وأرض افتتحت صلحاً على خراج معلوم فهم على ما صـــولحوا عليه لا يلزمهم أكثر منه .

وأرض أخذت عنوة ، فهى التى اختلف فيها المسلمون ، فقال بعضهم: سبيلها سبيل الغنيمة . فتخمس وتقسم ، فيكون أربعة أخماسها خططاً بين الذين افتتحوها خاصة ، ويكون الخمس الباقى لمن سمى الله تبارك وتعالى . وقال بعضهم : بل حكمها والنظر فيها إلى الإمام : إن رأى أن يجعلها غنيمة ، فيخمسها ويقسمها ، كما فعل رسول الله (ص) بخيبر ، فذلك له ، وإن رأى أن يجعلها فيئاً فلا يخمسها ولا يقسمها ، ولكن تكون موقوفة على المسلمين عامة ما بقوا ، كما فعل عمر بالسواد ، فعل ذلك. وبكل هذا قد جاءت الآثار عن الرسول (ص) وأصحابه :

١ — أخبر بشير بن يسار أن رسول الله (ص) لما أفاء الله عليه خيبر قسمها على ستة وثلاثين سهماً ، جمع كل سهم منها مائة سهم . وعزل نصفها لنوائبه وما ينزل به ، وقسم النصف الباقى بين المسلمين . وسهم رسول الله (ص) فيما قسم .

---

(١٢٥) يعنى أن ليس عليهم فيها الا زكاة الخارج منها ، وهو العشر اذا كانت تسقى بماء السيح ، أو نصفه اذا كانت تسقى بالسقاية .

٢ — عن زيد بن أسلم عن أبيه قال : سمعت عمر يقول : لولا آخر الناس ما فتحت قرية إلا قسمتها كما قسم رسول الله (ص) خيبر(١٢٦) » .

٣ — وفى أثر آخر : « لما افتتحت مصر قال الزبير بن العوام(١٢٧) لعمرو بن العاص : اقسمها كما قسم رسول الله (ص) خيبر » .

٤ — ومن أحاديث رسول الله قوله : « أيما قرية أتيتموها وأقمتم فيها فسهمكم فيها ، وأيما قرية عصت الله ورسوله فإن خمسها لله ولرسوله ، ثم هى لكم » .

قال أبو عبيد : هذا ما جاء فى القسم .

وأما ما جاء فى ترك القسم :

١ — عن إبراهيم التيمى قال : لما فتح المسلمون السواد قالوا لعمر : إقسمه بيننا ، فإنا فتحناه عنوة . قال : فأبى . وقال : فما لمن جاء بعدكم من المسلمين ؟ وأخاف إن قسمته أن تفاسدوا بينكم فى المياه . قال : فأقر أهل السواد فى أرضيهم ، وضرب على رءوسهم الجزية ، وعلى أرضيهم الطسق (الخراج) ولم يقسم بينهم .

---

(١٢٦) فى الخراج للقرشى (رقم ٩) : ان الارضين الى الامام ان راى أن يخمسها ، ويقسم اربعة أخماسها للذين ظهروا عليها فعل ذلك ، وان راى أن يدعها فيئا للمسلمين على حالها أبدا فعل — بعد ان يشاور فى ذلك ويجتهد رايه ؛ لان رسول الله (ص) قد وقف بعد ما ظهر عليه من الارضين فلم يقسمها ، وقد قسم بعض ماظهر عليه .

(١٢٧) قال عمرو : لااقسمها حتى اكتب الى امير المؤمنين . وقد رد عمر : أن دعها حتى يغزو منها حبل الحبلة (اى جيل بعد جيل فتكون قوة على العدو) .

٢ – وفى أثر آخر ، أنه لما أراد عمر قسم الأرض بين المسلمين ، قال له معاذ : والله ، إذن ليكونن ما نكره ، إنك إن قسمتها صار الريع العظيم في أيدى القوم ثم يبيدون ، فيصير ذلك إلى الرجل الواحد أو المرأة ، ثم يأتى من بعدهم قوم يسدون من الإسلام مسداً ، وهم لا يجدون شيئاً ، فانظر أمراً يسع أولهم وآخرهم » . وصار عمر إلى قول معاذ .

قال أبو عبيد (بعد أن ذكر أحاديث أخرى فى القسم وفى ترك القسم) : فقد تواترت الآثار في افتتاح الأرضين عنوة بهذين الحكمين :

فأما الأول منهما فحكم رسول الله (ص) فى خيبر ، وذلك أنه جعلها غنيمة فخمسها وقسمها . وعلى هذا الرأى كان بلال والزبير بن العوام – كما سبق القول .

وأما الحكم الآخر فحكم عمر فى السواد وغيره ، وذلك أنه جعله فيئاً موقوفاً على المسلمين ما تناسلوا ، وهو الرأى الذى أشار به عليه على بن أبي طالب ومعاذ بن جبل . وبهذا كان يأخذ سفيان بن سعيد ، إلا أنه كان يقول : الخيار فى أرض العنوة للإمام إن شاء جعلها غنيمة ، فخمس وقسم ، وإن شاء جعلها فيئاً عاماً للمسلمين ولم يخمس ولم يقسم .

قال أبو عبيد : وكلا الحكمين فيه قدوة ومتبع من الغنيمة والفيء ، إلا أن الذى أختاره من ذلك يكون النظر فيه إلى الإمام ، كما قال سفيان ، وذلك أن الوجهين جميعاً داخلان فيه . وليس فعل النبى (ص) براد لفعل عمر . ولكنه (ص) اتبع آية أخرى فعمل بها ، وهما آيتان محكمتان(١٢٨)

---

(١٢٧) فى الخراج للقرشى (رقم ١٦) « الفيء والغنيمة محكمة ، لم ينسخها شيء » وفيه (رقم ١٢) : « وقال بعض الفقهاء : الارض لاتخمس لانها فيء ، وليست بغنيمة ، لان الغنيمة لاتوقف ، والارض ان=

فيا ينال المسلمون من أموال المشتركين، فيصير غنيمة أوفيئا . وذكر أبو عبيد الآية ــ ٤١ من سورة الأنفال (وهى التى تنص على التخميس والقسم) ، وكذلك الآيات ٦ - إلى - ١٠ من الحشر (آيات ألفيء) قال : إن الآية ٤١ - هى آية الغنيمة ، وأنها (أى القسمة) لأهلها دون الناس ، وبها عمل النبي (ص) ، أما هذه الآيات من الحشر فهى الخاصة بالفيء وبها عمل عمر ،

شاء الامام وقفها ، وان شاء قسمها ... وليس فى الفيء خمس ، ولكنه لجميع المسلمين . وقال عمر (رض) « مامن مسلم الا وله فى هذا الفيء حق » وفى الماوردى (ص ١٣١) أن الغنيمة تشتمل على أقسام: أسرى ، وسبى ، وأرضين ، وأموال وعن « الارضين » قال (ص ١٣٧) وأما الارضون اذا استولى عليها المسلمون فتنقسم ثلاثة اقسام : احدها الارض التى ملكت عنوة وقهرا حتى فارقها اهلها بقتل أو أسر أو جلاء . وقد اختلف الفقهاء فى حكمها ، فقال الشافعى : تكون غنيمة كالاموال تقسم بين الغانمين الا أن يطيبوا نفسا بتركها فتوقف على مصالح المسلمين . وقال مالك : تصير وقفا على المسلمين حين غنمت ، ولايجوز قسمها بين الغانمين . وقال أبو حنيفة : الامام فيها بالخيار بين قسمتها بين الغانمين فتكون أرضا عشرية ، أو يعيدها الى أيدى المشركين بخراج يضربه عليها ، فتكون أرض خراج ، ويكون المشركون بها اهل ذمة . أو يقفها على كافة المسلمين ، وتصير هذه الارض أرض سلام سواء سكنها المسلمون ، أو أعيد اليها المشركون لملك المسلمين لها ، ولايجوز أن يستنزل عنها للمشركين لئلا تصير دار حرب .

وفى أبى يعلى عدة روايات عن أحمد منها أنها تصير وقفا بنفس الاستيلاء عليها حتى يقفها الامام لفظا ، كما روى عنه أنها تصير وقفا بالاستيلاء . واذا ثبت أنها تصير وقفا ، اما لفظا أو بنفس الاستيلاء ، فانه لايجوز بيعها ولا رهنها . والامام يضرب عليها خراجا يكون أجرة لرقابها ، يؤخذ ممن عومل عليها من مسلم أو معاهد .. « وانظر فى اختلاف العلماء فى قسمة العقار ــ القرطبى جـ١٨ ص٢٣ فى تفسير الايات من ٦ الى ١٠ من الحشر) .

وفى ص ٣٢ من نفس المرجع (فى تفسير الاية ــ ١٠ ــ من الحشر)

يقول القرطبى : « هذه الاية تدل على أن الصحيح من اقوال العلماء قسمة المنقول ، وابقاء العقار والارض ، شملا بين المسلمين أجمعين .

وإياها تأول حين ذكر الأموال وأصنافها ، فاستوعبت الآيات الناس .
وإلى هـــذه الآية (١٠ من الحشر) ذهب على ومعاذ حين أشارا عليه بما أشارا . ويمضى أبو عبيد فيقول : وقد قال البعض : إن عمر إنما فعل ؟ برضاً من الذين افتتحوا الأرض واستطابة نفوسهم ، وأشار أبو عبيد إلى استرضاء عمر للبجليين(١٢٩) ، ثم فند زعم هذا البعض قائلا : إن عمر إنما خص جريرا أو قومه بما أعطاهم (من تعويض) للنفل المتقدم الذى كان جعله لهم ، ولو لم يكن نفلا(١٣٠) ماخصه وقومه بالقسمة خاصة دون الناس. ألا تراه لم يقسم لأحد سواهم ؟ وإنما استطاب نفوسهم - خاصه - لأنهم كانوا قد أحرزوا ذلك وملكوه بالنفل . ويؤكد أبو عبيد على ما انتهى إليه بقوله : إنه مما يبين ما تقدم ويوضحه أن عمر نفسه يحدث أن النبى(ص) قسم خيبر ثم يقول مع هذا : « لولا آخر الناس لفعلت ذلك» .أى لقسمت كما قسم الرسول عليه الصلاة والسلام . فالحكمان جميعاً (القسم والترك) للإمام ، ولولا ذلك(من يأتى بعد) ما تعدى(١٣٠)عمر سنة الرسول وهو

(١٢٨) انظر ، سابقا ، بند ١٧٥

(١٢٩) النفل — فى اللغة — الزيادة ، وفى الشريعة عبارة عما خصه الامام لبعض الغزاة تحريضا لهم على القتال ، سمى نفلا لكونه زيادة على مايسهم لهم فى الغنيمة — التنفيل هو تخصيص بعض الغزاة بالزيادة نحو أن يقول الامام : من أصاب شيئا فله ربعه أو ثلثه . (البدائع جـ٧ ص ١١٤ و ١١٥) .

(١٣٠) تأمل قوله « ماتعدى » ، وهل معنى ذلك أنه تجاوز السنة للمصلحة ؟ ومع ذلك فقد تبين — مما تقدم فى بداية هذا البند — انه « ص » قد قسم بعض ما ظهر عليه من الارضين ووقف بعضها الاخر فلم يقسمه وحتى فى القسم ، فان من يراجع سيرته عليه الصلاة والسلام يتبين له أنه (ص) كان يراعى فى ذلك اعتبارات مختلفة ، وكلها لله ، ولاعزاز الاسلام والمسلمين .

وانظر : المغنى ، جـ٢ ص ٥٩٧ وما بعدها ، وفيه : « انه لم ينقل عن النبى (ص) ولا عن أحد من الصحابة أنه قسم أرضا عنوة الا خيبر »

يعرفها . ويشير أبو عبيد - بعد ما تقدم - إلى أن بعض من يقول بالرأى قد زعم إلى أن للإمام فى العنوة حكماً ثالثاً ، وهو أن للإمام إن شاء ألا يجعلها غنيمة ولا فيئاً ، وإنما يردها على أهلها الذين أخذت منهم ، ويحتج على ذلك بما فعل رسول الله (ص) بأهل مكة حين افتتحها ، ثم ردها عليهم ومن عليهم بها . وقد رد أبو عبيد على هذا الزعم (١٣١) .

١٩٢ — فى « الخراج » للقرشى (رقم ١٢٣) قال يحى : قال حسن : وأما سوادنا هذا ، فإنا سمعنا أنه كان فى أيدى النبط ، فلما ظهر المسلمون على أهل فارس تركوا السواد ومن يقاتلهم من النبط والدهاقين على حالهم .

وفيه : « ان ما فتح عنوة فيه ثلاث روايات : احداهن ان الامام مخير بين قسمتها على الغانمين وبين وقفيتها على جميع المسلمين ، لان كلا الامرين قد ثبت فيه حجة عن النبى (ص) ، فقد قسم نصف خيبر ووقف نصفها لنوائبه . والثانية انها تصير وقفا بنفس الاستيلاء عليها ، لاتفاق الصحابة عليه ، وقسمة النبى (ص) خيبر كان فى بدء الاسلام وشدة الحاجة ، فكانت المصلحة فيه ، وقد تعينت المصلحة فيما بعد ذلك فى وقف الارض فكان ذلك هو الواجب . والثالث ان الواجب قسمتها ... لان النبى (ص) فعل ذلك ، وفعله اولى من فعل غيره مع عموم قوله تعالى : « واعلموا انما غنمتم » (الآية ٤١ — الانفال) . ويقول صاحب المغنى : والرواية الاولى اولى ، لان النبى (ص) فعل الامرين جميعا فى خيبر ولان عمر قال « لولا اخر الناس لقسمت الارض كما قسم النبى «ص» خيبر » فقد وقف عمر الارض مع علمه بفعل النبى (ص) ، فدل على ان فعله ذلك لم يكن متعينا . كيف ، والنبى (ص) ، قد وقف نصف خيبر ؟ ولو كانت للغانمين لم يكن له وقفها . وفى مكان اخر يقول : فاما ما جلا عنها اهلها خوفا من المسلمين ، فهذه تصير وقفا بنفس الظهور عليها ، لان ذلك متعين شبها ، اذ لم يكن لها غانم ، فكان حكمها حكم الفىء يكون للمسلمين كلهم ...

(١٣١) انظر « الاخبار والاثار » فى ذلك ، نفس المرجع رقم ١٥٦ وما بعده . وقارن بما ذهب اليه ابو حنيفة مما نقلته عن الماوردى بذات البند .

ووضعوا الجزية على رءوس الرجال ، ومسحوا عليهم ما كان فى أيديهم من الأرض ووضعوا عليها الخراج وقبضوا على كل أرض ليست فى يد أحد فكانت صوا فى الإمام ، وفى رقم ٢٦ من نفس الكتاب : « ومن قتل منهم فى الحرب ، ومن هرب وترك أرضه ، وكل أرض لم يكن فيها أحد يمسح عليه ولم يوضع عليها الخراج ، قال حسن : فذلك للمسلمين ،وهو الإمام ، إن شاء أقام فيها من يعمرها ويؤدى إلى بيت مال المسلمين عنها شيئاً وتكون الفضلة له ، وإن شاء أنفق عليها من بيت مال المسلمين واستأجر من يقوم فيها ويكون فضلها للمسلمين، وإن شاء أقطعها رجلا ممن له غناء من المسلمين ».

وعن هذا الذى يصطفيه الإمام لبيت المال من فتوح البلاد (إما بحق الخمس ، وإما باستطابة نفوس الغانمين عنه) - سبق أن نقلت عن الماوردى وأبى يعلى أن عمر قد اصطفى « من أرض السواد أموال كسرى وأهل بيته ، وما هرب عنه أربابه أو هلكوا . فكان مبلغ غلته تسعة آلاف ألف درهم . . ولم يقطع ممنها شيئاً . فلما جاء عثمان أقطعها لأنه رأى أن إقطاعها أوفر لغلتها من تعطيلها . فكان ذلك منه إقطاع إجارة لا إقطاع تمليك . فتوفرت غلتها حتى بلغت - على ما قيل - خمسين ألف ألف درهم(١٣٢) » .

بند - ١٩٣ - سبق أن(١٣٣) ذكرت أن علياً رضى الله عنه كان من الفريق الذى رأى ترك أرض السواد (لعامة المسلمين ولكل الأجيال منهم) وعدم قسمتها بين الغانمين .

كان ذلك من على فى عهد عمر ، والقوم يفكرون ، ويتشاورون لاتخاذ

---

(١٣٢) انظر - سابقا - بند ١٨٠
(١٣٣) بند ١٩٠.

القرار فيما يتبع بشأن أرض السودا(١٢٤) . ومع ذلك فقد وردت آثار عن على ذات مغزى فى هذا الشأن، أنقل بعضها عن الخراج للقرشى(١٣٥):

١ ــ عن ثعلبة بن يزيد الحمانى عن على رضى الله عنه قال : أعينوا على أنفسكم ، فإن السبعة ـ أو قال: التسعة ـ يكونون فى القرية فيحيونها بإذن الله عز وجل، ولو لا أن يضرب بعضكم وجوه بعض لقسمت هذا السواد بينكم.

٢ ـ وشكا أهل السواد إلى على، فبعث مائة فارس ، فيهم ثعلبة بن يزيد الحمانى ، فلما رجع ثعلبة ، قال فى مسجد بنى حمان : لله على ألا أرجع إلى السواد ، مما أرى فيه من الشر(١٣٦) » .

٣ ــ وفى الأموال لأبى عبيد (رقم ٢٠٧) قال على رضى الله عنه : لقد هممت أن أقسم مال هذا السواد فيمر أحدهم بالقرية فيتفدى فيها ، ويقول : قربى(١٣٧) » .

١٩٤ ــ فى عهد عمر بن الخطاب فتح الله على المسلمين فتوحاً طويلة عريضة : منها أرض العراق ومصر والشام ، وهى أرض ذات خصوبة وزرع وضرع . وتنوع الرأى حول أفضل الطرق لإستثمار هذه الأرض :

---

(١٣٤) ثم بكل أرض فى الشام ومصر وغيرهما فتحت عنوة وقهرا « ذلك لان أرض السواد هى الاصل ، والحكم فيها معتبر فى نظائرها (أنظر سابقا ــ بند ١٨٩)

(١٣٥) أرقام ١١٣ وما بعده .

(١٣٦) قارن برقم ٢٠٨ من « الاموال لابى عبيد » « عن ثعلبة ابن يزيد الحمانى قال : بلغ عليا رضى الله عنه عن السواد فساد ، فقال : من ينتدب ؟ فانتدب له ثلاثمائة فقال : لولا أن تضرب وجوه قوم عن مياههم لقسمت السواد بينهم » .

(١٣٨) قارن برقم ١١٦ من الخراج للقرشى .

هل توزع بين الفاتحين الغانمين ؟ اعترض البعض على ذلك . وبلسان حالهم تكلم معاذ فقال (مخاطباً عمر) : لو فعلت ليكونن ما نكره ، إذ أن الريع العظيم سيصير إلى أيدى هؤلاء الفاتحين ، وهم - مهما كثر واقلة بين سائر المسلمين ، وسيبيد الغانمون وينتهون وسيصير المال الكثير إلى الرجل الواحد ، أو المرأة الواحدة ، وتتطور الحال إلى قلة عظيمة الغنى ، وكثرة شديدة الفقر ، إلى مجتمع غير متوازن ولا متكافىء .

إن هذه الأرضين يجب أن تبقى ملكا عاماً لعامة المسلمين ، من كان منهم ومن سيكون .

وهذا هو الحل الذى يسع الأولين منهم والآخرين . إن هذه الأرضين يجب أن تبقى ليكون من خراجها قوة للأمة والدولة ، وحتى يجد من يتدون فى الإسلام مسداً ما ينفقون على المرافق العامة ومنها حماية الحدود والثغور ، ونشر الدعوة ، وإنقاذ المحرومين والمظلومين والغارقين فى بحار الجهل والكفر .

وليس هذا فحسب ، فإننا لو قسمنا بين هؤلاء الغانمين ، وتركنا الآخرين . من « المعاصرين والآتين) لأشعلنا نار الحقد بين الكثيرة الفقيرة والقلة الغنية . بل إن الأمر قد يتجاوز ذلك إلى التنافس الكرية بين هؤلاء الأغنياء أنفسهم . فيضرب بعضهم وجوه بعض حول منابع الماء ومصادر الثراء) . لقد خشى أصحاب هذا الرأى مما يعرف الآن « بشرور الرأسمالية » صراع بين الأغنياء والفقراء ، وصراع بين الأغنياء أنفسهم حول المال والسلطة وشهوات الحياة وعبادة الطاغوت .

وانتهى المسلمون ــ بعد خلاف دام أياماً بين أهل الحل والعقد منهم ــ إلى ترك الأرضين « موقوفة على المسلمين عامة ما بقوا » . لقد انتصر الرأى

القائل « بالملكية العامة ، أو القطاع العــــام ، أو المشروع العام »على الرأى الآخر الداعى إلى « الملكية الخاصة(١٣٨) أو القطاع الخاص أو المشروع الخاص » .

وعن هذا الذى انتهى إليه المسلمون بعد خلاف ، يقول أبو يوسف — مما سبق ذكره(١٣٩) — والذى رأى عمر من الامتناع عن القسمة توفيق من الله كان له فيما صنع . وفيه كانت الخيرة وعموم النفع لجميع المسلمين . لقد كانت فى ذلك القوة للأمة والدولة ، ولولاه لما أمن رجوع أهل الكفر إلى مدنهم إذا خلت من المقاتلة .

— ١٩٥ — وفى الآثار السابق ذكرها عن أرض السواد إشارة إلى « فساد وشرور » لوحظت عند التطبيق . والآثار عن أمير المؤمنين على ، وعن « السواد » فى عهده(١٤٠) رضى الله عنه . لقد بلغت هذه الشرور مبلغاً جعل ثعلبة بن يزيد الحمانى ، يقول : « لله على ألا أرجع إلى السواد مما أرى فيه من الشر » وجعل علياً يقول ما معناه : إنه لولا الخوف من شرور « الخاص » لعدل عن « العام » إلى هذا « الخاص(١٤١) » .

وشرور « القطاع العــــام » معروفة ، إنها كثيرة ، ومنها الإهمال

---

(١٣٨) يلاحظ ان التقسيم كان سينتهى الى « الملكية الخاصة الكبيرة » يرثها الابناء والاحفاد » عن الآباء والأجداد .

(١٣٩) سابقا — بند ١٩٠ —

(١٤٠) تغيرت الظروف » وتغير الناس فى عهد على » عما كانت » وعما كانوا عليه فى عهد عمر . (انظر — سابقا — بند ٨٥) .

(١٤١) اقصد بهذا قوله : « لولا أن يضرب بعضكم وجوه بعض لقسمت هذا السواد بينكم » .

واللامبالاة، وربما الرشوة، وفساد الذمم، وربما التخريب والتدمير ـ إنها شرور مصدرها الإنسان نفسه . حين يفسد قلبه ، ويضعف وعيه .

ـ ١٩٦ ـ وفى الآثار السابق ذكرها ـ أيضاً ـ إشارة إلى أهم مبرر للخاص ، وما فيه من استجابة « للفطرة » ، ولحب الإنسان ورغبته فى « الملك الخاص » ، ينميه لنفسه . ولذويه معه ومن بعده .

وعن هذا المعنى يعبر الإمام على بقوله « لقد هممت أن أقسم السواد . فيمر أحدهم بالقرية ، فيتغدى فيها ويقول : « قريتى » .

ـ ١٩٧ ـ لقد كان الخلاف الأساسى فى عهد عمر ـ على ما هو ظاهر ـ بين القسم والترك ، بين الملكية الخاصة الكبيرة ، والملكية العامة .

ومع ذلك فإن أبا عبيد (١٤٢) يشير إلى أن بعض من يقول بالرأى قد زعم إلى أن للإمام فى العنوة حكما ثالثاً : وهو ألا يجعلها « غنيمة ولا فيئاً » (أى لا يقسمها بين الفاتحين ، ولا يجعلها وقفــاً على عامة المسلمين) ـ وإنما يردها (١٤٣) على أهلها الذين أخذت منهم .

هذا عن السواد عامة ، أما عن الصوافى (١٤٤) « التى يصطفيها الإمام

---

(١٤٢) سابقا ـ بند ١٩١ .

(١٤٣) قارن بما قال به أبو حنيفة مما نقلته عن المــاوردى بند ١٩١ .

(١٤٤) سابقا ـ بند ـ ١٩٢ .

فى الاثر رقم ـ ٢٣ ـ من كتاب الخراج للقرشى (والمنقول ببنــد ١٩٢) تفرقة بين الارض التى كانت بين أيدى النبط والدهاقين والتى تركت بأيديهم ، ومسحت عليهم ووضع عليها الخراج ، وبين تلك الارض التى لم تكن بيد أحد ، فكانت صوافى الامام .. ولانجد مثل هــذه التفرقة فيمــا نقلته عن المــاوردى (بند ١٩١) .

لبيت المال من فتوح البلاد) فإن للإمام الخيار فيها بين ثلاث : إن شاء أقام فيها من يعمرها ، ويؤدى إلى بيت مال المسلمين عنها شيئاً وتكون الفضلة له (١٤٥) ، وإن شاء أنفق عليها من بيت مال المسلمين واستأجر من يقوم فيها . ويكون فضلها للمسلمين(١٤٦) . وإن شاء أقطعها رجلا (أو شركة خاصة) . لها مكناتها وقدراتها (من المسلمين) .

وعن هذه الصوافى، سبق أن نقلت(١٤٧) عن الماوردى أن عمر لم يقطع منها شيئاً ، وأقطعها عثمان لأنه رأى أن إقطاعها أوفر لغلتها من تعطيلها . وكان ذلك الإقطاع منه إقطاع إجارة لا إقطاع تمليك ، وقد توفرت — بذلك — غلتها حتى بلغت - على ما قيل خمسين ألف ألف درهم - ولم تكن غلتها على عهد عمر (أى قبل إقطاعها) إلا تسعة آلاف ألف .

وإذا صح هذا الخبر الذى نصادفه فى المراجع المختلفة فإننا نقرأ عن نظائر له عند من يكتبون ويقارنون بين النظم الرأسمالية والنظم «الشيوعية» المعاصرة(١٤٨) .

١٩٨ — ومن العرض السابق تتضح مرونة النظم الإسلامية فى السياسة والاقتصاد والإدارة . وهى مرونة تتسع لأنواع المرافق العامة . وطرق إدارتها ، وتتسع للعدول عن طريقة إلى أخرى . سعياً وراء إحقاق الحق . وإقامة العدل . وتوفير الظروف لحياة إنسانية أفضل وأكرم .

---

(١٤٥) وهذا ممكن تطبيقه بأكثر من صورة ، منها الاجارة العادية
(١٤٦) وهذا يعنى اختيار صورة « الملكية العامة والمرفق العام » .
(١٤٧) سابقا — بند ١٩٢ وبند ١٨٠
(١٤٨) انظر — على سبيل المثال — الاسلام وحقوق الانسان » نفسه ص ٤٦٤ وما بعدها ، وص ٤٩٦ ومابعدها .

١٩٩ — ومع التأكيد على هذه المرونة التى ضرب لنا سلفنا الصالح فيها المثل . ومع التنويه بهذا الإطار الواسع الذى لنا أن نختار داخله . فإن علينا أن نتحرر من أغلال « الشعارات » . ومن كل عبودية إلا لله . إن كل نافع نبيل هو غايتنا . وإن الصالح العام هو هدفنا . وإن الوسيلة النظيفة الشريفة هى طريقنا .

٢٠٠ — وللمشروعات الخاصة مزايا وعيوب . وكذلك القول فى المشروعات (أو المرافق) العامة(١٤٩) . وإننا لا نهمل ما للطريقة المختارة من أثر . وعلينا - حين نختار - أن ندرس ونوازن بين مختلف الاعتبارات وأن نتبين « الوعى العام » وما يغلب على « أخلاق الناس » . وسواء كان المشروع عاماً أم خاصاً . فإن المسئول — أساساً — هو « الإنسان » . أياً كان موقعه على خريطة المرفق أو المشروع . وللقدوة الصالحة والرئاسة الرشيدة آثار لا ينكرها أحد . ومع وجوب إعداد الجميع إعداداً دينياً ومهنياً ، فاستخدام الحوافز ، (ثوابا أو عقابا ، وفى المشروعات العامة بالذات) واجب . وإذا كنا نؤثر ونرجح « المشروع العام » - وهو جدير بذلك لأكثر من سبب - فعلينا أن نعد لهذا الأمر عدته . وأن نضع كل كل ما وهبنا الله من نعم فى خدمة المشروع وإنجاحه .

إن الله سبحانه وتعالى لم يخلقنا إلا لنعبده . والعمل الصالح الخالص لله عبادة . بل خير عبادة . وإننا نؤمن بالله وباليوم الاخر . وإننا نعلم أن « الأعمال بالنيات » و « إن الله لا يضيع أجر المحسنين » .

---

(١٤٩) سبقت الاشارة الى ذلك اكثر من مرة : انظر — سابقا — بند ١٥٣ وما بعده ؛ وبند ١٩٣ وما بعده و « الاسلام وحقوق الانسان » بند ٢٣٤ وما بعده ، وبند ٢٥٣ وما بعده .

الفهـــرس

الموضوعات

البـاب السابع

نشاط الادارة والمرافق العامة


Bibliotheca Alexandrina
0246503